Unclassified
Spring 2005
No. 87

Canadian Security Intelligence Service

Commentary

The Status of Kosovo: Political and Security Implications for the Balkans and Europe

Mark Biondich

Commentary reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.

I. Introduction

"I firmly believe that Kosovo is the last piece in a puzzle taking the western Balkans from the conflicts of the 1990s toward normalization, stabilization and European integration."

With these words, the Danish diplomat, Mr. Søren Jessen-Petersen, took up his duties in August 2004 as the sixth United Nations (UN) administrator for Kosovo since 1999. His appointment could not have come at a more inauspicious moment. Five months earlier, in March 2004, Kosovo was wracked by violence. More than 50,000 Albanians participated in anti-Serb riots in a two-day rampage that killed 19 people, injured 900, forced 4,000 persons to flee their homes, and left the UN mission in turmoil.

The province of Kosovo is today officially part of the Republic of Serbia, which itself is one of two constituent units of the State Union of Serbia and Montenegro, the successor state to the Federal Republic of Yugoslavia (1992-2003). Since 1999, Kosovo has been administered by a UN mission, known as the UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMiK), and 'policed' by a North Atlantic Treaty Organization (NATO)-led peacekeeping force known as Kosovo Force (KFOR). This state of affairs resulted from the spring 1999 NATO intervention in Yugoslavia that was provoked by President Slobodan Milošević's policies towards Kosovo's Albanian population, which at the time was waging an armed insurgency for independence. The ultimate political status of Kosovo remains undetermined.

It is that uncertain political status which continues to plague the province, its immediate neighbours and arguably the entire Balkan Peninsula. For over a decade, the Balkans has presented the international community with one of its greatest challenges of the post-Cold War era. The dissolution of Yugoslavia produced four distinct but interrelated violent conflicts, that had implications reaching far beyond that state's borders and that consumed billions of dollars in Western aid. In March 1999, a crisis in the Balkans helped trigger NATO's first use of force in the half-century of the alliance's existence. Although no longer in the headlines, the Balkans remains significant for many reasons and has an importance that goes beyond the region. The peninsula is home to over 70 million people, and it remains important to regional, Euro-Atlantic and global security. Events in the Balkans continue to have an impact on relations between the West and Russia, which has historically had strategic interests in the region; between the West and the Islamic world, given the sizeable Muslim populations in Kosovo (roughly 80 percent of the population), Albania (70 percent), Bosnia-Herzegovina (40 percent), and Macedonia (25 percent); and, for multilateral organizations important to Canada, such as NATO, the European Union (EU), and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), all of which have invested considerable resources in helping to maintain Balkan peace. Although disputes over Balkan policy between the EU and the United States (US) are no longer as intense as they were in the 1990s, they still occasionally challenge that relationship at a time when the bond has weakened as a result of the war in Iraq.

Since the beginning of conflicts in the early 1990s, Canada has had a significant role in the Balkans. Canada has committed some of its largest peacekeeping operations to the Balkans; at any given time between 1992 and 2003, Ottawa deployed an average of 1,200 to 2,000 peacekeepers in the region. Canada participated in the 1999 NATO campaign in Kosovo, which was the largest Canadian involvement in any military campaign since the Korean War (1950-53). One of Canada's largest refugee programs involves the Balkans: over 30,000 refugees have entered Canada from the region since 1996, most of them from the Yugoslav successor states. Canada remains active in a range of diplomatic activities aimed at restoring Balkan stability. Furthermore, since 1999, Canada has provided over $200 million (Canadian) for peace-building, including humanitarian aid; helping re-establish security and rule of law; supporting human rights and free media projects; and, fostering economic cooperation. In short, Canadian foreign policy interests were and remain at stake on many levels: in terms of maintaining security and stability in Europe; supporting multilateral institutions, such as the UN and NATO, both of which are deeply involved in the Balkans; and, strengthening trans-Atlantic relations and the international coalition against terrorism.

In light of the region's importance, the international community has made a major investment in regional stability. Among its initiatives are the creation of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) in 1993; UNMiK and KFOR in Kosovo in 1999; the Office of the High Representative (OHR), mandated to oversee implementation of the 1995 Dayton Peace Accord in Bosnia-Herzegovina; NATO-led operations in Bosnia-Herzegovina (Stabilization Force or SFOR, 1995-2004), now known as EU Force (EUFOR); and, the 'Stability Pact for South East Europe,' launched in June 1999 and bringing together donors and Balkan countries to secure long-term peace and prosperity. Currently, upwards of $5 billion in assistance is provided annually to the Balkans.

At the centre of the international community's efforts in the Balkans is Kosovo. The Albanians and Serbs of Kosovo remain deeply divided over the future status of the province. Albanians want the province to become an internationally recognized independent state, while Serbs insist that it must remain *de jure* part of Serbia. How the question is resolved will unquestionably have ramifications for the entire region. The Kosovo issue will without doubt impact upon the future of individual states like Macedonia, Bosnia-Herzegovina, and Serbia-Montenegro, not only in terms of their ability to advance political and economic reform, but also in terms of their very survival as states. As such, the issue has ramifications for regional security. Kosovo is today the locus of an extensive and sophisticated organized crime network in the Balkans, a problem that emerged as a result of the war in former Yugoslavia and which continues to be linked to the weakness of the region's states and the instability that still plagues the western Balkans. What security implications might the Kosovo issue have for the Balkans and the EU? Will the EU, the US and NATO be able to deal jointly with the Kosovo problem and its related issues? Will the region become a European 'black hole' where crime, corruption, human trafficking, and smuggling continue to flourish? These are all pertinent questions that Western policymakers must confront sooner or later.

II. The Background to the Kosovo Question

Albanians and Serbs both employ history to buttress their contemporary claims to Kosovo. Although these claims have been shaped more by considerations of modern nationalist thinking than by historical fact, it is nevertheless useful to try to understand the region's history in order to put the present conflict in its proper context.

Kosovo's distinct status as a province dates from the modern period, but its nationalities have for the most part lived there for over a millennium. Albanians claim direct descent from the Illyrians, a people who populated the Balkans in the classical period. They claim that Serbs, who are descended from Slavic-speaking tribes that came to the Balkans in the late 7th and 8th centuries, are therefore relative newcomers. Serbs readily acknowledge the longer pedigree of Albanians in the Balkans, but they assert that Albanians appeared in growing number in Kosovo, whose frontiers have experienced considerable flux over the centuries, only with the advent of Ottoman Turkish rule in the 15th century.

There is little controversy on the point that Kosovo was an administrative and cultural centre of the medieval Serbian state. In 1389, however, in the famous Battle of Kosovo Polje, Serb forces and their Christian allies were defeated by an Ottoman Turkish army. Seventy years later, in 1459, the Serbian despotate (with Kosovo) was incorporated directly into the Ottoman Empire. The Ottoman conquest proved to be a watershed, for in the decades that followed a large segment of the Albanian population converted to Islam while most Serbs remained adherents of Serbian Orthodoxy. Divided by language, the two communities were now also separated by religion, which over time affected their social status. During the Ottoman period, the Serb share of the population undoubtedly declined while that of the Albanian population increased.

The emergence of modern national ideologies in the 19th century transformed social and political relations in the Balkans. The Ottoman Empire, which controlled the peninsula at the dawn of the modern period, was eventually challenged by all the Balkan nationalities, who hoped to achieve independence. Serbia was among the first to achieve autonomy (1817) and then independence, following the Congress of Berlin (1878). This Serbian state did not initially include Kosovo, however, which was also claimed by the nascent Albanian national movement. In response to the Congress of Berlin, Albanian nationalists met at the town of Prizren, in Kosovo, and formed what later became known as "The League of Prizren." This group sought the amalgamation of all predominantly Albanian-speaking districts into an autonomous Albanian province, including Kosovo, within the Ottoman Empire. Dreams of autonomy within the Ottoman Empire proved illusory. The League of Prizren was crushed by Ottoman troops (1882), and thereafter Albanian hopes were generally ignored by Ottoman officialdom.

During the Balkan Wars (1912-13), the Ottoman Empire was expelled from almost the entire Balkan Peninsula by Serbia, Montenegro, Bulgaria and Greece. As a result of Great Power intervention, which was enshrined in the Treaty of London (1913), Serbia gained sovereignty over Kosovo. At the same time, Albania was born as an internationally recognized independent kingdom while historic, geographic Macedonia was partitioned by the Balkan states. The Balkan Wars undoubtedly marked an important demographic shift in the modern history of Kosovo and

the Balkans. Albanians fled or were forced out of Kosovo in large number by the victorious Serbs. The First World War (1914-1918) halted this trend only temporarily. The interwar Yugoslav state (1918-41) was a highly centralized Serb-dominated state in which Kosovo, known to Serbs also as 'Old Serbia,' was treated as an integral part of Serbia. Hostilities between the Serbian authorities and Albanians in Kosovo never remained far beneath the surface. Albanians were seen by Serbs as a hostile group that wanted independence, and were treated accordingly. A policy of ruthless serbianization was conducted by Belgrade, which included colonization of the province by Serb settlers and the appropriation of land belonging to Albanians; in 1931 the population of Kosovo was still 63 percent Albanian. The Second World War in Yugoslavia (1941-45) brought Axis invasion and partition, as well as Albanian reprisals against Serbs. Kosovo became part of an Italian-ruled Great Albanian state (1941-43) and then experienced German occupation (1943-44).

Yugoslavia was reconstituted in 1945 as a communist federation of six republics. Kosovo became an 'autonomous region,' first under federal and then Serbian jurisdiction. In Yugoslav parlance, the Albanians eventually came to be treated as a 'nationality' rather than a 'nation,' a designation reserved only for six peoples (i.e., Serbs, Croats, Slovenes, Bosnian Muslims, Macedonians, and Montenegrins) who alone possessed for that reason the right to republican status within the Yugoslav federation. Only after 1966, when the head of the Yugoslav security police, Aleksandar Ranković, a Serb centralist, was removed from office, did a significant change take place in Kosovo's status. This occurred as part of a larger process of political reform in communist Yugoslavia. Concessions in the realm of culture and education were made to the Albanian population. In 1974, amendments to the Yugoslav constitution improved Kosovo's status; constitutionally it remained an 'Autonomous Province' of Serbia, but with voting rights at the federal level and the ability to veto certain decisions of the Serbian republican leadership. Although not a republic, Kosovo's status within the federation had been markedly enhanced. The changes introduced in the 1970s produced, by the early 1980s, an exodus of Serbs from the province.

In 1981 Albanian riots were sparked by student grievances at Pristina University. These protests gradually spread throughout Kosovo and acquired political and nationalist overtones; tensions between Albanians and Serbs grew apace. Public opinion in Serbia turned against Albanians. By the mid-1980s there was an increased out-migration of Serbs from Kosovo in response to alleged discrimination at the hands of Albanians, who were by that time increasingly dominating the local administration, political institutions and the police. Kosovo was quickly becoming a symbol of supposed Serb decline within communist Yugoslavia.

In 1986 some of Serbia's most distinguished intellectuals (academics, writers, and others), all of whom were members of the Serbian Academy of Sciences and Art, drafted a 'Memorandum' on the plight of Serbs in communist Yugoslavia. This document has since emerged as one of the most controversial texts in modern Serbian (and Yugoslav) political history. Stolen from the Academy's offices and then leaked to the press, the 'Memorandum' spoke of Serb victimization in Yugoslavia and the decline of the Serb people under communism. Its importance as a Serb nationalist text lies "in the extreme language it uses to depict the situation of the Serbs and in the conspiracy theory it relies on to explain it." Furthermore, its claims made it "very difficult to

envisage how a common state is possible with nations who are perpetrating 'genocide' or plotting to 'repress' the Serbs." Kosovo was cited as one example of this supposed victimization. The document is significant because it openly challenged some of the basic tenets of Yugoslavia's political system and called into question the ability of Serbs to cohabit with anything other than a centralized, Serb-run state. The 'Memorandum' called for a reversal of Serbia's supposed decline, including the revocation of Kosovo's autonomy.

In April 1987, the new leader of the Serbian communists, Slobodan Milošević, visited Kosovo for the first time. Local Serbs organized a protest rally demanding that the Serbian authorities intervene in the province to rescue them from alleged imperilment at the hands of the local Albanian communist leadership, which was headed at that time by Azem Vllasi. Although the rally was suppressed by the local Albanian police, Milošević took up the cause of the protesters. This he did for his own political reasons, to help solidify his position within the Serbian communist party. By doing so he became a champion of Serb nationalism against a Serbian party leadership that had supposedly passively observed or ignored the violation of Serb rights in Kosovo; the consequences were revolutionary for communist Yugoslavia. The 1986 Serbian Academy 'Memorandum' had articulated a number of grievances (and prejudices) prevalent at that time in Serb nationalist and dissident circles, but it also implicitly articulated a Great Serbian program by calling for a political policy that would reverse the supposed decline of Serbdom within Yugoslavia. The Serb communist leader Slobodan Milošević began speaking to various alleged threats confronting Serbs and found in the document an intellectual rationale and justification for his policies. Under his leadership, the implementation of this Great Serbian program began, whether by design or by circumstance is still a matter of debate. It was first put into operation in Kosovo (1989-90), then Croatia (1990-91), Bosnia-Herzegovina (1992-95) and, finally, again in Kosovo (1998-99).

The process to abolish Kosovo's autonomy began in earnest in March 1989 via amendments to the Serbian constitution, the net result of which was to give Serbia direct control over the province. On 28 June 1989 a massive political rally was held at Kosovo Polje to commemorate the 500th anniversary of the Serbian defeat at the hands of the Ottomans in 1389; the event symbolized the extent to which Kosovo still mobilized Serb nationalist opinion. That same year, Vllasi and other Albanian leaders were arrested for opposing growing Serbian control over Kosovo. The following year, in July 1990, the Serbian government deprived the Kosovo Assembly of the right to convene and issue legislation without Belgrade's directive. Civil disturbances by Albanian protesters grew throughout 1990. Violence occasionally resulted, the Serbian security forces usually responding with a disproportionate use of force. When Kosovo's Albanian parliamentarians assembled on the steps of the recently dissolved Assembly, and proclaimed a 'Sovereign Republic of Kosova,' within the Yugoslav federation, the Serbian authorities officially dissolved Kosovo's government and assumed executive control. The complete removal of Kosovo's autonomy was completed in September 1990 when a change in the Serbian constitution redefined Kosovo as a region within Serbia. From that point onward, the local Albanians created a system of parallel (or underground) civil institutions, including their own schools and medical facilities, which operated outside the Serbian system. Serbian actions in Kosovo did not go unnoticed in other parts of Yugoslavia, where Slovenes and Croats were already attempting to augment the sovereignty of their republics.

When the Yugoslav war began in June 1991 with the secession of Croatia and Slovenia from the Yugoslav federation, Kosovo Albanians were living in a virtual state of segregation. In the elections of the 1990s in the rump Federal Republic of Yugoslavia, conceived in April 1992 as a union of Serbia and Montenegro, the Kosovo Albanian leadership adopted a boycott under the pacifist intellectual Ibrahim Rugova. At no time did the Serbian authorities or the Serbian political opposition make a serious effort to accommodate the Albanians, or bring them into the political process. In fact, Belgrade deliberately marginalized and ignored the Kosovo Albanians, and more often than not simply treated them as dangerous separatists who wanted the creation of a Great Albanian state in the Balkans. For its part, the post-communist Albanian state has generally been unconcerned with the cause of Great Albania and, in the event, has been and remains far too weak to achieve such a state. The Dayton Peace Accord of 1995, which brought an end to the Bosnian war, disillusioned many Albanians, as it failed to recognize their long-standing demand for autonomy and treated their nemesis Milošević as a legitimate peace broker. For the Albanians of Kosovo, Dayton appeared to sanction the use of violence and to reward the ethnic cleansers.

Frustrated by the lack of Western intervention and the ineffectiveness of passive Albanian resistance under Rugova, some Kosovo Albanians turned to violence as a means of challenging Serbian rule. The first step in this direction was the creation of the 'Kosova Liberation Army' (or UCK). The UCK entered into a campaign of terrorism by assassinating Serbian officials, policemen and border guards. Harsh Serbian police and military counter-measures followed. The turning point came in March 1997, when civil government in Albania collapsed as a result of failed financial pyramid schemes. Weapon stockpiles and military barracks in Albania were plundered and many of these weapons invariably made their way to Kosovo, where the nascent UCK engaged the Serbian authorities in a full-fledged war for independence. Throughout this period, the Democratic League of Kosova of Ibrahim Rugova remained committed to a non-violent solution.

The international community responded to the crisis in 1998, through the formation of a 'Contact Group' consisting of the US, UK, Russia, France, and Germany. Most of the responsibility for the violence was placed on Milošević and the Serbian authorities. The failure in February 1999 of the Rambouillet peace conference in France and a subsequent meeting in Paris, together with the spiralling violence in Kosovo, eventually prompted NATO intervention. The bombing was initiated on 24 March 1999 to stop ethnic cleansing and the killing of Albanians in Kosovo. Serbian forces stepped up their war with the UCK. In the most detailed study to date, Human Rights Watch has estimated that Serbian forces expelled 862,979 Albanians from Kosovo into Macedonia and Albania, and that several hundred thousand more were internally displaced; in total, more than 80 percent of the entire population of Kosovo (or 90 percent of Kosovo Albanians) was dislocated from their homes. The final death toll from the Kosovo war remains unknown and is still the focus of considerable debate. The ICTY has exhumed the bodies of more than 4,300 victims, all or most of whom are presumed to be Albanian. More than 3,500 persons remain missing, the vast majority of whom are Albanian. Many of the vacated homes in Kosovo were burned by Serbian forces. The Yugoslav authorities finally relented and on 5 June 1999, Yugoslavia and NATO signed an agreement, according to which Yugoslavia withdrew its military, police and paramilitary forces; permitted

the return of all refugees; and, allowed the entry of a NATO peacekeeping mission. The agreement between NATO and Belgrade was formalized by UN Security Council Resolution 1244, which was adopted on 10 June 1999. UNSCR 1244 established the right of return of refugees and displaced persons, and the commitment of all member states to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia, of which Kosovo *de jure* remained a part. UNSCR 1244 also called for a "political process" providing for "substantial" self-government for Kosovo while recognizing "the territorial integrity of Yugoslavia." It was recognized by all sides in 1999 that this was not a permanent solution to the Kosovo crisis. Indeed, at the Rambouillet and Paris negotiations that preceded NATO intervention, the international community had proposed a three-year timeframe for a political solution to the future status of Kosovo.

****

The situation in Kosovo has stood unchanged since 1999. Over the last five years there has barely been a dialogue worthy of the name between Serbs and Albanians; both view the UN as unfit to run the province. KFOR continues to maintain about 20,000 troops in the province. While the UN Security Council pays lip service to its stated goal of a multiethnic province, it is unable to achieve this in practice. Even Jessen-Petersen remarked, upon assuming his duties in August 2004, that "there can be no stability, peace, and perspective for the ... Balkans without solving the Kosovo issue." The Danish diplomat must now try to revive the dialogue between Belgrade and Pristina and provide greater clarity on Kosovo's future status, in addition to addressing lesser but nonetheless important questions such as allegations of rampant incompetence, corruption, and cronyism in UNMiK and local institutions. UNMiK continues to insist on implementation of the so-called "standards before status" policy, which laid out eight standards to be achieved by the Provisional Institutions of Self-Government before Kosovo's final status could be addressed. Those standards concerned: functioning democratic institutions; the rule of law; freedom of movement; returns and reintegration; economy; property rights; dialogue with Belgrade; and, the formation of a Kosovo Protection Corps.

The October 2004 election in Kosovo, the second since the implementation of the UN regime in the province, was supposed to accelerate the transfer of additional responsibilities to locally run institutions. Instead, the election only highlighted the need for a new policy on the part of the international community. UN officials had long argued that Serb participation in the election was essential before negotiations could begin on the province's future. The province's Serb minority boycotted the election, however. Over 100,000 Serbs who fled the province in 1998-99 cannot return, primarily out of fear for their safety. (Estimates for the number of Serbs in Kosovo vary from 70,000 to 120,000, compared to an estimated Albanian population of 1.8 million.) For their part, the Serbian premier, Vojislav Koštunica, and the Serbian Orthodox Church called on Serbs to abstain from the vote, although the Serbian president, Boris Tadić, did urge them to participate. The clear victor was Ibrahim Rugova's party, the Democratic League of Kosova, which won 47 percent of the vote and now controls 48 of the 120 seats in the Kosovo Assembly. The party of former UCK guerrilla leader, Hashim Thaci, polled at 28 percent and controls 26 seats. These two parties, like all Albanian parties in the Kosovo Assembly, support independence for the province. In early December 2004, Ramush Haradinaj, a 36 year old

former UCK leader and member of the Alliance for the Future of Kosova (or AAK), and also, according to some sources, possibly a war crimes suspect of the ICTY, was appointed Prime Minister. That move incensed the Serbian authorities and is widely viewed as a setback among Western diplomats and international officials.

While the international community is reluctant to admit it, the current policy of "standards before status" in Kosovo appears to have reached an impasse. Many have begun openly to question the efficacy of several aspects of current international policy. At issue is whether Kosovo will remain part of Serbia or, as the majority Albanians insist, become independent. While the Serb boycott appears to have reinforced the deep political and ethnic divide in the province, the province's demographic makeup still makes it difficult for Serbs and Albanians to live entirely separate lives. Two-thirds of Kosovo's Serbs live in enclaves and villages dispersed across the centre and south of the province, making self-rule difficult. Only in the north do they hold the majority.

The UN would like to hand over additional powers to the new government of Kosovo. It has set aside 10 seats in the 120-member Parliament for members of Kosovo's Serb minority and another 10 for its ethnic minorities, like the Roma. The UN mission is also planning a series of projects to give the remaining Serb communities greater power. The Serb boycott and the election of Haradinaj as Prime Minister have seriously complicated those plans, however, and will undoubtedly delay any political solution to the province's status. Serbian President Boris Tadić recently warned that Kosovo "must not become independent" because that would "destabilize one part of the Balkans and Southeastern Europe on a long-term basis." But a resolution of Kosovo's status issue is essential for improving the overall political and security situation in the Balkans. The status quo increasingly satisfies no one.

The effects of the international community's current policies in Kosovo are clearly discernable in the State Union of Serbia and Montenegro. The EU is responsible for the creation of this union, has worked hard to keep it in place since 2003, and it has brought enormous pressure to bear on the Montenegrin authorities to abstain from an independence referendum. Independence for Montenegro would have obvious and potentially dire implications for the policy of the international community in Kosovo. Thus far the EU's policy toward Montenegro has succeeded, but the future of the union remains open to question. The governing coalition in Montenegro is committed to holding a referendum on independence in 2006 if a peaceful dissolution of the joint state cannot be negotiated in the meantime. There are elements in Serbia who have reached the conclusion that the joint state is dysfunctional and should be dissolved or at the very least seriously redefined.

The EU recently decided to adopt a 'two-track' approach in negotiating a Stabilization and Association Agreement with Serbia and Montenegro, as each of the two constituent republics has its own internal market and customs system. Some observers suspect that this may be the EU's first move away from its previous insistence on maintaining the joint state. That seems unlikely, however. Montenegro's secession from the joint state would in all likelihood be peaceful, but the implications of such a step for Kosovo would be ominous. Conversely, the implications of a radical redefinition of Kosovo's status, be it independence or enhanced

autonomy, are obvious. It would in all likelihood sanction the break-up of the State Union of Serbia and Montenegro. For that reason, the EU appears determined to try to stop the continuing dissolution of former Yugoslavia by the independence of Montenegro and Kosovo and by warning of a catastrophic regional "domino effect" if either or both become independent.

III. Kosovo and the Albanian Question in Macedonia

The Kosovo question continues to affect neighbouring Macedonia, where one quarter of the population is Albanian. Soon after the Kosovo conflict had ended in June 1999, tensions spilled over into Macedonia. The seven-month long conflict in 2001 between the Macedonian authorities and Albanian rebels, known as the 'National Liberation Army' (or UCK), took at least 80 lives and forced more than 120,000 people to flee their homes. By the standards of the Yugoslav wars, these figures are unimpressive. But that is why they are deceptive. In a relatively small country like Macedonia, with only two million people, the violence was in fact shattering.

When the Republic of Macedonia seceded in September 1991 from the Yugoslav federation, the "Macedonian Question" was reborn and again haunted Western policymakers, as it had in the late 19th century. Without the protection of Yugoslavia, however, Macedonia's security was weakened and as a response both to Bulgarian and Greek attitudes and policies, a more assertive strain of Macedonian nationalism emerged. This aggressive Macedonian nationalism masked the insecurities and weaknesses of the Macedonian elite and state, but had a significant influence on Macedonian-Albanian relations. The Preamble and the 1991 Constitution of the Republic of Macedonia proclaimed Macedonia to be "a national state of the Macedonian people." The problem is that equality of citizens is not necessarily the same as equality of national communities; the Preamble implied that the Macedonians are the primary owners of the state.

After 1991, the Macedonian leadership tried to preserve and protect the exclusive link between the Macedonian people and the Macedonian state, both from outside threats and from within the Macedonian republic, where the Albanian minority posed the greatest challenge to the consolidation of a Macedonian nation-state. Unlike Greece and Bulgaria, Albania never rejected the existence of a Macedonian nation. However, given the relatively large Albanian population, it did object to the constitutional structure of the state which made Macedonia a state of the Macedonian majority where Albanians were relegated to the status of second-class citizens. Similarly, the Albanian minority wanted the status of a constituent nation, on an equal footing with the Macedonian nation. From a Macedonian perspective, however, there continues to be widespread fear that if that happened, the Macedonian nation-state would dissolve; the territorial integrity of Macedonia is inextricably linked with the preservation of a Macedonian national identity.

In August 2001, the leaders of what were then Macedonia's four governing parties, two of which were Macedonian and two Albanian, signed the "Framework Agreement" or "Ohrid Peace Accord," for the town where it was negotiated. The Ohrid Accord ended seven months of fighting between the UCK and Macedonian security forces. The Albanian minority was granted many concessions: the majority of UCK members were pardoned in an amnesty; Albanian was to become a second official language in those administrative districts where the Albanians

comprise more than 20 percent of the population; equal opportunity was to be implemented in higher education; and, equal representation in the state administration and security forces was to be applied. Many ethnic Macedonians instinctively opposed the Ohrid Accord, as they felt the Albanian minority had been rewarded for starting a civil war. Many Albanians feel the deal did not go far enough.

The last reforms to be introduced as part of the Ohrid Accord concern a series of laws designed to reorder the Macedonian local administration. The reforms will transfer additional powers to the local administrations and reduce the number of districts from 123 to 76 by 2008. In early September 2004, a Macedonian nationalist lobby group known as the World Macedonian Congress presented a petition with more than 180,000 signatures to the Macedonian Parliament calling for a referendum on the government's plans. Held on 7 November 2004, the referendum failed, as the required majority of registered voters did not participate in the vote while the Albanian minority boycotted it altogether.

The outcome of the referendum is hardly encouraging, however. Those Macedonians who voted – in all, one-quarter of all registered voters turned out to vote – did so overwhelmingly against the reforms. That indicates significant discontent with the policies of the Macedonian government, at least as they relate to the Albanian minority. It also indicates an ongoing unease with the Albanian minority. Many Macedonians continue to fear that giving in to greater Albanian demands regarding language, education and administrative autonomy will only lead to a de facto division of the country and perhaps also to attempts by the Albanians to secede.

Many Western observers and policymakers arguably have failed to comprehend the underlying reason for the Macedonians' unwillingness to grant the Albanians the status of constituent nation. Simply put, Macedonians continue to fear that if Albanian demands are met, the territorial integrity of the Macedonian state might be compromised, which in turn could have disastrous consequences for the Macedonian nation. That is why Macedonia's future is closely linked to the status of Kosovo. A decision on Kosovo's future could play out in many ways in Macedonia, none of them encouraging for regional stability. Any move in the direction of an enhanced autonomy or even independence for Kosovo, will bring to bear additional strains on the Macedonian state because the Albanian minority will undoubtedly try to gain a similar status. A partition of Kosovo between Serbs and Albanians would place similar pressures on Macedonia. Strengthening Belgrade's hand in Kosovo, an unlikely scenario to be sure, might be used by the Macedonian authorities to scale back the rights granted heretofore to the Albanian minority. The continuation of the status quo will merely perpetuate the uneasy situation in Macedonia. Regardless, Macedonia remains a fragile place and its fate seems intimately linked to that of Kosovo.

IV. Kosovo and the Future of Bosnia-Herzegovina

Kosovo will also impact upon the situation in Bosnia-Herzegovina, where the only consensus among Bosniaks, Serbs, and Croats appears to be that the Dayton Peace Accord of November 1995 has outlived its usefulness and must be replaced. The international community continues to insist on the integrity of the Bosnian state, as envisaged by Dayton, but a change in Kosovo's

status would undoubtedly force some fundamental changes in Bosnia-Herzegovina, which may in turn have a negative impact on the wider Balkan region.

The Dayton agreement unquestionably served its immediate purpose of ending the fighting in Bosnia-Herzegovina. But the question remains: has the constitutional system crafted at Dayton become dysfunctional? It provided for a loose central authority over two separate 'entities,' the Muslim-Croat Federation and the Republika Srpska (RS). Additionally, the town of Brčko and its immediate environs comprise an internationally-run district. Brčko's constitutional status was so contentious that it was left unresolved at Dayton. Before the war, the Bosniak and Croat populations together had a plurality (69.77 percent) in Brčko municipality, which was seized and ethnically cleansed in the spring of 1992 by Bosnian Serb forces. In 2000, Brčko was established as an entity jointly governed by the RS and the Bosniak-Croat Federation but still under the supervision of the international community. The international community's policy on Brčko shows how delicate Dayton remains to this day: had Brčko been awarded to the Federation, the Dayton Accord might have collapsed because of Serb opposition; Brčko serves as the only link between the eastern and western halves of the RS. Conversely, awarding the district to the RS would have sparked Bosniak and Croat protest, for such a decision would have been seen as rewarding the policy of ethnic cleansing.

Throughout Bosnia-Herzegovina, political power at most levels is carefully distributed by nationality. Elected officials are still mostly drawn from the three leading prewar political parties: the Party of Democratic Action (SDA) of the Bosniak community; the Serb Democratic Party (SDS); and, the Croat Democratic Community (HDZ). At the pinnacle of this complex constitutional structure is the Office of the High Representative (OHR), currently headed by the British politician Lord Paddy Ashdown, who is the unelected representative of the international community. He possesses the authority to remove elected Bosnian officials at will, without any right of appeal. Since 1995 the authority of the OHR was backed up by a NATO peacekeeping mission, known as Stabilization Force (SFOR); in December 2004, SFOR was supplanted by the 7,000-strong EU Force (EUFOR), the EU's largest peacekeeping mission to date.

Many critics of Dayton believe that the constitutional system imposed by that agreement is no longer productive. Change seems inevitable, if not immediate, and is most likely to come from a modification of Kosovo's current status. Continuing the current regime, which ultimately rests on the OHR as the most effective mechanism for breaking the power of nationalists in all three communities, seems like a short-term solution. Doing away with the OHR, however, would undoubtedly at this point bring about the end of the Dayton system. But there is no consensus on a new constitutional order; the SDA wants a strong central government that will strengthen the hand of the Bosniak element; the HDZ prefers a Croat entity with the same status as the RS; while the SDS wants to enhance the powers of the RS. If the SDS and HDZ had their way, the Bosnian state would in all likelihood be completely undone. Indeed, a partition would likely occur on the grounds that Bosnia is unlikely ever to become a truly multiethnic society.

Such a solution might very well reward the policy of ethnic cleansing and trigger reactions elsewhere in the Balkans. Thus, tampering with Dayton could undermine regional Balkan stability. The international community is cognizant of that fact, which is why it is reluctant to

alter the status quo in Kosovo. If Kosovo's status were to change, for example, if it were to become an independent entity, the Bosnian Serbs and the Belgrade authorities might legitimately ask why the RS should not become an internationally recognized independent state. The same question would apply to Montenegro and the Albanian minority in Macedonia. Constitutional and/or frontier changes in Kosovo might well have unpredictable consequences, including renewed violence, in Bosnia-Herzegovina and elsewhere.

The fact remains, however, that the main issue standing in Bosnia's path is its inability to function as a single and strong state. The international community's High Representative, Lord Ashdown, continues to hold virtually absolute power, which places him in a rather paradoxical role of occasionally having to impose international standards by fiat in the face of opposition or inaction by democratically elected Bosnian officials. His authority, and willingness to use it, has generated considerable resentment in some (especially Bosnian Serb) quarters, where it is seen as tantamount to colonial-style rule; some parallels between the current regime and the period of Austro-Hungarian occupation (1878-1908) of Bosnia-Herzegovina, are unmistakable.

Indeed, in December 2004, the Leader of the Bosnian Serb government, Dragan Mikerević, and Bosnia-Herzegovina's Foreign Minister, Mladen Ivanić, who is a Serb, both resigned to protest what they see as the High Representative's unconstitutional interference in their government's affairs. Lord Ashdown recently dismissed nine Bosnian Serb law enforcement and security officials over their failure to locate and arrest war crimes suspects. In June 2004, he fired 60 Bosnian Serb officials for failing to pursue Radovan Karadžić and General Ratko Mladić, who led the Bosnian Serbs between 1992 and 1995 and have since been indicted for war crimes by the ICTY in The Hague. The underlying problem remains the differing conceptions of Bosnia-Herzegovina's constitutional order held by Serbs, Croats, and Bosniaks. The international community has increasingly argued that while the Dayton Accord helped to end the war, it has only ensured the country's division along lines of nationality. Greater central powers are needed to make the country a modern, functioning state. This will not go over well with the Bosnian Serbs, who fear that the international community is trying to unite the two halves of the country completely. In a parting shot directed at Lord Ashdown, former foreign minister Ivanić condemned his "efforts to try to use the UN tribunal to rearrange Bosnia-Herzegovina." Kosovo faces a similar problem. The two are closely linked in the wider Balkan jigsaw, and any attempt to redefine the constitutional and political status of one will assuredly influence the other.

V. Organized Crime and Terrorism

Organized crime remains a daunting problem in Kosovo and the Balkans, one linked very closely to security issues and terrorism. Sex trafficking and the drug trade are leading troubles. The German journalist Norbert Mappes Niediek, who has spent years researching organized crime in the Balkans, sees the problem as a fundamental part of the Balkan landscape, and largely a by-product of a decade of war in the former Yugoslavia. Throughout the 1990s, politics and organized crime were closely linked, so much so that they still remain enmeshed. Organized criminals have also been linked to terrorist groups. Although the Serbian and Macedonian authorities have repeatedly pointed to the links between the UCK and Albanian organized crime, as a way of undermining Albanian claims to greater rights in Kosovo and Macedonia, the reality

is that organized criminal groups in all these societies remain far more powerful than any of these governments, including those at Belgrade and Skopje. Indeed, during the 1990s the Milošević government maintained numerous links to the Serbian criminal underground, as a way of covertly funneling arms and funds to Serb groups in Bosnia-Herzegovina and Croatia. The assassination in March 2003 of the Serbian premier, Zoran Djindjić, is normally interpreted as the handiwork of the Serbian criminal underground; it appeared at the time that Djindjić was preparing to launch an assault on this element of Serbian society. However, one noted expert on Serbian organized crime, Marko Ničović, believes that Djindjić's death was the result of his association with one of the two big Belgrade mafia clans. He claims that Djindjić had tried to work with some sections of the mafia, in order to fight against others. In any event, according to Ničović and Mappes Niediek, Djindjić's assassination exposed how deeply organized crime continues to penetrate the political establishment in Serbia. Nearly two years later it still remains unclear whether the post-Milošević Serbian state is stronger than the criminal underground in Serbia, which continues to thrive in an environment where the state is too weak to enact serious reform. According to Ambassador Maurizio Massari, who heads the OSCE mission in Belgrade: "This original problem is not only Serbia-Montenegro; the whole western Balkans could become a black hole in the middle of Europe unless they fight against organized crime."

The domestic political authority of the Balkan states remains problematic. These states remain relatively impotent because, on the one hand, they are themselves linked to organized crime and, on the other, in the eyes of their own citizens they have little to offer and long ago lost much of their credibility. The citizenry of these states do not see state authority as an autonomous agency, the political parties continue to wield great influence over bureaucracies, and contemporary Balkan states today offer less to their citizens in the way of social security and stability than did their communist predecessors. Unemployment rates in most Balkan states continue to range from 20 to 60 percent. Such weak states can hardly be expected to prevail against organized crime or other serious threats. The international community has acknowledged as much for years. The US Department of State, in its 1998 "Patterns of Global Terrorism" report, noted that in the Balkans "poor internal security provides an environment conducive to terrorist activity." The 2001 edition of the same report noted, with regard to Albania: "Grossly insufficient border security, corruption, organized crime, and institutional weaknesses, however, combine to make Albanian territory an attractive target for exploitation by terrorist and Islamic extremist groups." This description remains apt for much of the Balkans.

Admittedly, since September 11 the US has brought tremendous pressure to bear on Balkan governments to clamp down on known and suspected Islamic terrorist groups operating in the region. In Bosnia-Herzegovina and Kosovo, NGOs and charitable organizations with links to alleged terrorist groups in the Middle East have been closed, and a number of Algerian, Jordanian, Egyptian and Afghani volunteers who fought in the Bosnian and Kosovo wars have been detained; some have even been turned over to the US authorities. The level of indigenous support for Islamic terrorist groups generally remains quite low, however. The problem of terrorism in the Balkans remains one of weak governments and organized crime, which together enable terrorist organizations to hide or move people and money.

Speaking at a November 2002 international conference on crime in the Balkans, the British Foreign Office Minister Denis MacShane remarked that "the more we do to defeat organized crime in the southeast corner of Europe, the more we … [will do to] defeat the flows of money that go to terrorism through conduits there [and] the people who come into our countries via channels and agents in that region." By disrupting organized crime, the international community's efforts against global terrorism will be significantly enhanced. An OSCE conference held at Maastricht in 2003 on threats to security and stability in the 21st century, noted that: "Threats of terrorism and organized crime are often interlinked … Cross-border movement of persons, resources and weapons, as well as trafficking for the purpose of financing and providing logistic support play an increasing role for terrorist activities." Indeed, the parties to the Stability Pact, which was formed in June 1999 on the EU's initiative, have explicitly linked regional security issues to the war on organized crime and terrorism.

The recent formation of the Regional Center for Combating Trans-Border Crime, which is a unit of the Southeast European Cooperative Initiative (SECI) in Bucharest, remains a small step in the right direction. In addition to operations aimed at interdicting narcotics and contraband smuggling, the Center has conducted three regional sweeps against traffic in human beings, mainly of young women for sexual exploitation. It is estimated that as many as 200,000 women are trafficked annually through the Balkans, thanks largely to porous borders, corrupt officials, and well-organized criminal enterprises. Linked to this problem is the fact that the Balkan Peninsula remains, next to the states of the former Soviet Union, the leading gateway for illegal immigrants from Asia to the EU.

Where does Kosovo fit into this problem? Over the last half decade, the province has become the nexus of a wider criminal network in the Balkans. To be sure, organized crime in the Balkans knows no frontiers and nationality has never served as a barrier to cooperation between these criminal undergrounds. All these criminal elements share a common thread: they thrive on politically unstable, disorganized and relatively poor regional states. Since Kosovo is the linchpin of this Balkan puzzle, whose fate will do most to affect the rest of the region, the decisions of the international community in Kosovo will determine whether the province remains a potential source of danger to the region's stability for some time to come. Clarity on Kosovo is needed before organized crime and terrorism can be dealt with effectively.

VI. Conclusion

Just weeks after the September 11 disaster, a noted observer of the Balkans remarked that in a post-9/11 world, "nobody can afford the luxury of a fractious Balkans." He feared that, as the US and EU diverted their resources into the struggle against global terrorism, the Balkans might become a hotbed of terrorism. Although Misha Glenny's fears never came to pass, he was right when he wrote that "the problems they [the Balkan states] face are very real and very dangerous." Three years on, much of the region still remains "a jumble of chronically weak states and quasi-protectorates run by the international community's ill-disciplined army of acronyms – SFOR [now EUFOR], KFOR and the rest."

The main beneficiaries of this state of affairs in the Balkans are the criminal mobs, who dominate vast and sophisticated underground networks based on their trade in illegal immigrants, prostitutes, weapons, and drugs. These mafias do not recognize national boundaries, and their work is greatly assisted by the presence in the region of numerous weak states with corrupt officials and porous borders. In a region where per capita incomes are far below the European average, where between 20 and 60 percent of the population is unemployed, and where corruption is a considerable problem, relatively small sums of money can buy almost anything, from forged identity papers, to weapons, to human lives. Since the underground economy, dominated by well-organized criminal elements, forms such an important cornerstone of society, dubious characters of all stripes continue to be drawn to the region. It is relatively easy for organized criminals and even terrorist groups to hide in this quagmire. Given the proximity to Western Europe, the Balkans remains an appealing place.

In June 1999, at the end of the Kosovo conflict, the international community determined that a major effort was needed to bring long-term stability to the Balkans. An EU proposal was accepted to establish a 'Stability Pact for South Eastern Europe,' intended to catalyze change, act as a mechanism to coordinate donor programs, and promote integration into European structures. The Stability Pact, which now includes forty countries and institutions, is "the first serious attempt by the international community to replace the previous, reactive crisis intervention policy in South Eastern Europe with a comprehensive, long-term conflict prevention strategy." It was supposed to serve as a forum for political dialogue and the resolution of regional security issues, and as a framework for guiding the region's states into the European political mainstream. To that end, it was tasked with three separate areas of endeavour: Democratization and Human Rights; Economic Reconstruction, Cooperation and Development; and, Security Issues, among which it counted the fight against organized crime and terrorism. In March 2000, a Pact Regional Funding Conference was held in Brussels which pledged over $9 billion, mostly for infrastructure projects in the region. (At the same conference, Canada pledged $144 million and since then has worked on a number of specific projects aimed at fostering regional cooperation.)

Although the Balkan Peninsula is no longer a primary consideration of US, Canadian or even EU foreign policy, it simply cannot be ignored. It can still cause problems in the trans-Atlantic relationship, as witnessed by the November 2004 decision of Washington to recognize Macedonia under its current name, and the outcry of protest in Greece, an EU and NATO member. The region is certainly not without its strategic importance, especially as Turkey increasingly moves towards EU integration; geography will dictate that the Balkans serve as the EU's gateway to Turkey and the Middle East. The US, Canada and the EU need to adopt a policy in the region that will contribute to long-term political and economic stability and that will underwrite regional security and prosperity. The Stability Pact is a step in that direction. For their part, Balkan governments and politicians need to make a more concerted effort at reform, which has lagged seriously for the better part of the last decade. The Balkans still has a long way to go to achieve security.

Peace in the former Yugoslavia has not brought stability or regional security to the Balkans. Achieving lasting reform in the Balkans will require the stabilization of the region and a

hastening of its integration with EU institutions. In order for this to happen, the question of Kosovo will in all likelihood have to be addressed in one form or another. Western policymakers face a number of daunting policy options. One possibility is to maintain the status quo, until such time as more moderate forces emerge to negotiate a solution. However, this policy rests on the potentially flawed assumption that more moderate forces will eventually emerge and be able to sell a compromise solution to their constituencies. In the event, the policy has not yielded the expected results in Bosnia-Herzegovina a decade after the cessation of hostilities. Moreover, this policy does little in the short term to strengthen the region's chronically weak states, which are in fact a significant part of the problem, or to give the peoples of the region any cause to hope for a better future. In fact, Søren Jessen-Petersen, the head of the UN's civilian administration in Kosovo, told the BBC in December 2004 that one of the lessons of the violent March 2004 riots in Kosovo is that "you cannot keep Kosovo as a holding operation forever." Indeed, the UN's special envoy to Kosovo, Ambassador Kai Eide, concluded recently that a primary cause of the recent violence in Kosovo was the growing frustration among the Albanian majority over prolonged colonial-style rule and a lack of perspective for the province's future. In the fall of 2003, the former American diplomat responsible for helping to negotiate the Dayton Peace Accord, Richard C. Holbrooke, and the French politician and first UN administrator in Kosovo, Bernard Kouchner, wrote that "as long as its [Kosovo's] final status is left undetermined, the international community, represented by NATO for security and the UN as civilian administrators, seems stuck." They urged the international community to give Kosovo's people "control over their own internal affairs," for it is the failure to resolve the status question "that keeps the troops and the UN tied down."

Another possibility, one that Holbrooke and Kouchner raised implicitly in their article, is to consider a major redefinition of Kosovo's status. However, such a policy would have to take into consideration a series of concomitant and potentially violent consequences affecting the entire western half of the Balkans, from Serbia-Montenegro to Bosnia-Herzegovina. A third possibility is a partition of Kosovo, which is occasionally heard in some Serb circles as the only means of ensuring that the Serbs retain control of at least part of the province. This option would acknowledge the failure of both the international community and local leaders to resolve the problem and the inability of Kosovo to survive as a multiethnic society. As such, partition would be regarded by many as a political and moral failure and would likely have dire consequences for Macedonia and Bosnia-Herzegovina. Yet another option is to make Kosovo an EU protectorate, with associate status. This option is politically unpopular in most EU countries, and therefore seems unlikely to happen, but it might hold out the promise of EU integration, something to which all Balkan nationalists aspire. After all, the history of EU expansion over the last quarter century shows that it has been driven as much by considerations of politics, in the case of Greece, Spain and Portugal, as by economic principles. One thing is certain: were the EU to close its doors for the foreseeable future to the Balkans, the political and security situation would remain bleak and probably deteriorate. If that were to happen, then the Balkans might become within Europe what Latin America has long been within the Americas, namely, a zone of political instability, economic marginality, and endemic crime.

Mark Biondich holds a Ph.D. in history and is presently employed as an analyst with the Crimes Against Humanity and War Crimes Section of the Department of Justice Canada, in Ottawa. He has authored one book and a number of articles on Balkan history and politics."

Commentary is a regular publication of the Research, Analysis and Production Branch of CSIS. Inquiries regarding submissions may be made to the Director General of the Research, Analysis and Production Branch at the following address: Box 9732, Stn. "T", Ottawa, Ont., K1G 4G4, or by fax at (613) 842-1312. Consult our World Wide Web site on the Internet for back issues of *Commentary*: http://www.csis-scrs.gc.ca

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/87

Non classifié
Printemps 2005
N° 87

Service canadien du renseignement de sécurité

Commentaire

Le statut du Kosovo : conséquences pour les Balkans et l'Europe sur les plans de la politique et de la sécurité

Mark Biondich

Commentaire exprime les opinions des auteurs et ne suppose pas que le SCRS y souscrit ou en endosse l'authenticité.

I. Introduction

« Je crois fermement que le Kosovo est la dernière pièce du puzzle qui va faire sortir les Balkans occidentaux du conflit des années 1990 pour les mener vers la voie de la normalisation, de la stabilité et de l'intégration européenne. »

C'est sur ces mots qu'en août 2004 le diplomate danois Søren Jessen-Petersen a assumé ses fonctions de sixième administrateur de l'Organisation des Nations Unies (ONU) au Kosovo depuis 1999. Sa nomination ne pouvait pas survenir à un plus mauvais moment. Cinq mois plus tôt, en mars 2004, le Kosovo était en proie à la violence. Plus de 50 000 Albanais ont participé à deux jours d'émeutes antiserbes qui ont fait 19 morts et 900 blessés, obligé 4 000 personnes à fuir leur foyer et laissé la mission de l'ONU dans le chambardement le plus complet.

La province du Kosovo fait aujourd'hui officiellement partie de la République de Serbie, elle-même l'une des deux composantes de l'État de Serbie-et-Monténégro, qui a succédé à la République fédérale de Yougoslavie (1992-2003). Depuis 1999, le Kosovo est administré par une mission de l'ONU, appelée Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (Minuk), et est sous la « surveillance » d'une force de maintien de la paix dirigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), appelée Force pour le Kosovo (KFOR). Cette situation est la conséquence de l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie au printemps 1999, provoquée par les politiques du président Slobodan Milošević à l'égard de la population albanaise du Kosovo qui, à l'époque, menait une insurrection armée en vue d'accéder à l'indépendance. Le statut politique final du Kosovo reste indéterminé.

C'est ce statut politique incertain qui continue de tourmenter la province, ses voisins immédiats et sans doute toute la péninsule balkanique. Cela fait plus de dix ans maintenant que les Balkans représentent le problème le plus épineux pour la communauté internationale depuis la fin de la guerre froide. La dissolution de la Yougoslavie a fait naître quatre conflits violents distincts mais interreliés, dont les répercussions se sont fait sentir bien au-delà des frontières de l'État et qui ont coûté des milliards de dollars en aide occidentale. C'est à cause d'une crise dans les Balkans qu'en mars 1999 l'OTAN a décidé d'avoir recours à la force pour la première fois en un demi-siècle d'existence. Bien qu'ils ne fassent plus les manchettes, les Balkans restent importants pour de nombreuses raisons et ce, au-delà de la région. Plus de 70 millions de personnes vivent dans la péninsule, dont l'importance est toujours aussi grande pour la sécurité régionale, euro-atlantique et mondiale. L'évolution de la situation dans les Balkans continue d'avoir des répercussions sur les relations entre l'Occident et la Russie, qui a toujours eu des intérêts stratégiques dans la région; entre l'Occident et le monde islamique, étant donné les grosses communautés musulmanes du Kosovo (environ 80 % de la population), de l'Albanie (70 %), de la Bosnie-Herzégovine (40 %) et de la Macédoine (25 %); sur les organisations multilatérales importantes pour le Canada, comme l'OTAN, l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui toutes ont investi des ressources considérables pour aider à maintenir la paix dans la région. Bien que les différends qui opposent l'UE et les États-Unis sur la question de la politique à l'égard des Balkans ne soient

plus aussi intenses qu'ils l'étaient dans les années 1990, ils remettent encore cette relation en cause de temps à autres, à une époque où le lien s'est affaibli à la suite de la guerre en Irak.

Depuis l'éclatement des conflits au début des années 1990, le Canada joue un rôle significatif dans les Balkans. Plusieurs de ses plus importantes opérations de maintien de la paix se sont déroulées dans cette région : de 1992 à 2003, Ottawa a déployé en permanence une moyenne de 1 200 à 2 000 casques bleus dans la région. Depuis la guerre de Corée (1950-1953), le Canada n'avait jamais mené une action militaire aussi vaste qu'à l'occasion de la campagne de protection des Kosovars par l'OTAN en 1999. Les Balkans sont parmi les importants programmes du Canada pour les réfugiés : plus de 30 000 personnes originaires de cette région se sont réfugiées au pays depuis 1996, la plupart d'entre elles provenant des États qui ont succédé à la Yougoslavie. Le Canada participe activement à toute une gamme d'activités diplomatiques ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité dans les Balkans. En outre, depuis 1999, le Canada a consacré plus de 200 millions de dollars (canadiens) à la consolidation de la paix, notamment au titre de l'aide humanitaire, du rétablissement de la sécurité et de la primauté de droit, du soutien aux droits de la personne et à la liberté de presse et de la coopération économique. Bref, des intérêts liés à la politique étrangère du Canada étaient et sont toujours en jeu : sur les plans du maintien de la sécurité et de la stabilité en Europe, du soutien des institutions multilatérales, comme l'ONU et l'OTAN, qui sont toutes les deux profondément engagées dans les Balkans, et du renforcement des relations transatlantiques et de la coalition internationale contre le terrorisme.

Étant donné l'importance de la région, la communauté internationale a fait de nombreux efforts pour y promouvoir la stabilité. Ainsi elle a créé le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) en 1993, établi la MINUK et la KFOR au Kosovo en 1999, créé le Bureau du haut-représentant, dont le mandat est de superviser la mise en oeuvre des accords de paix de Dayton en Bosnie-Herzégovine en 1995, mené des missions de maintien de la paix sous la direction de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (Force de stabilisation ou SFOR, 1995-2004), maintenant appelée Force de l'Union européenne (EUFOR), et lancé le « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », en juin 1999, permettant le rapprochement des pays donateurs et des Balkans dans le but d'assurer la paix et la prospérité à long terme. Actuellement, plus de 5 milliards de dollars en aide sont fournis chaque année à la région.

Le Kosovo est au coeur des efforts de la communauté internationale dans les Balkans. Les Albanais et les Serbes du Kosovo demeurent profondément divisés sur la question du statut futur de la province. Les Albanais veulent qu'elle devienne un État indépendant reconnu par la communauté internationale, tandis que les Serbes insistent pour qu'elle reste *de jure* partie de la Serbie. La façon dont la question sera résolue aura incontestablement des ramifications dans toute la région. La question du Kosovo aura sans aucun doute une incidence sur l'avenir d'États individuels comme la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro, en ce qui a trait non seulement à leur capacité de préconiser des réformes politiques et économiques, mais aussi à leur survie même en tant qu'États. À ce titre, la question est lourde de conséquences pour la sécurité régionale. Le Kosovo est aujourd'hui le foyer d'un vaste et complexe réseau du crime organisé dans les Balkans, problème qui a vu le jour à la suite de la guerre dans l'ex-Yougoslavie et qui reste lié à la faiblesse des États de la région et à l'instabilité qui ronge

toujours l'ouest des Balkans. Quelles répercussions sur le plan de la sécurité la question du Kosovo pourrait-elle avoir pour les Balkans et l'UE? L'UE, les États-Unis et l'OTAN réussiront-ils à résoudre de concert le problème du Kosovo et les questions qui y sont liées? La région deviendra-t-elle un « trou noir » européen où la criminalité, la corruption, la traite des êtres humains et la contrebande continueront de s'épanouir? Ce sont là autant de questions pertinentes auxquelles les décideurs occidentaux devront tôt ou tard répondre.

II. Le contexte de la question du Kosovo

Les Albanais et les Serbes s'appuient tous les deux sur l'histoire pour étayer leurs revendications contemporaines sur le Kosovo. Même si ces prétentions ont été façonnées davantage par des aspirations nationalistes modernes que par des faits historiques, il est néanmoins utile d'essayer de comprendre l'histoire de la région pour replacer le conflit actuel dans son contexte.

Le statut distinct du Kosovo à titre de province date de l'ère moderne, mais les diverses nationalités qui y vivent y sont pour la plupart depuis plus d'un millénaire. Les Albanais affirment être les descendants en droite ligne des Illyriens, qui peuplaient les Balkans pendant la période classique. Ils soutiennent donc que les Serbes, qui descendent de tribus slavophones arrivées dans les Balkans à la fin du VII^{e} et du VIII^{e} siècles, sont relativement des nouveaux venus. Les Serbes reconnaissent volontiers la généalogie plus longue des Albanais dans les Balkans, mais font valoir qu'ils ne sont apparus en nombre croissant au Kosovo, dont les frontières ont été assez mobiles au fil des siècles, qu'avec l'instauration du régime ottoman au XV^{e} siècle.

Il y a peu de controverse sur le fait que le Kosovo a été un centre administratif et culturel de l'État serbe médiéval. En 1389, cependant, au cours de la célèbre bataille de Kosovo Polje (Champ des merles), les forces serbes et leurs alliés chrétiens ont été défaites par l'armée ottomane. Soixante-dix ans plus tard, en 1459, le despotat serbe (avec le Kosovo) a été intégré directement dans l'Empire ottoman. La conquête ottomane a marqué un tournant, parce qu'au cours des décennies qui ont suivi, un large segment de la population albanaise s'est converti à l'islam alors que la majorité des Serbes sont restés fidèles à l'Église serbe orthodoxe. Divisées par la langue, les deux communautés étaient maintenant également séparées par la religion, ce qui a eu une incidence sur leur statut social au fil du temps. Pendant la période ottomane, il ne fait aucun doute que le poids démographique de la communauté serbe a diminué tandis que celui de la communauté albanaise augmentait.

L'émergence d'idéologies nationales modernes au XIX^{e} siècle a transformé les relations sociales et politiques dans les Balkans. L'Empire ottoman, qui contrôlait la péninsule à l'aube de l'ère moderne, a fini par être remis en question par toutes les nationalités des Balkans, qui aspiraient à l'indépendance. Les Serbes ont été parmi les premiers à accéder à l'autonomie (1817), puis à l'indépendance après le Congrès de Berlin (1878). À l'origine, l'État serbe n'incluait pas le Kosovo cependant, qui était aussi revendiqué par le mouvement national albanais naissant. En réponse au Congrès de Berlin, les nationalistes albanais se sont réunis dans la ville de Prizren, au Kosovo, et ont formé ce qui a plus tard été appelé « la Ligue de Prizren ». L'objectif de la Ligue était de regrouper tous les districts à prédominance albanophone au sein d'une province

autonome albanaise, incluant le Kosovo, à l'intérieur de l'Empire ottoman. Ces rêves d'autonomie au sein de l'Empire ottoman se sont révélés illusoires. La Ligue de Prizren a été écrasée par les troupes ottomanes (1882), et l'administration ottomane est restée généralement sourde aux espoirs des Albanais par la suite.

Pendant les guerres balkaniques (1912-1913), l'Empire ottoman a été expulsé de presque toute la péninsule des Balkans par la Serbie, le Monténégro, la Bulgarie et la Grèce. À la suite de l'intervention des Grandes puissances, qui a été enchâssée dans le Traité de Londres (1913), la Serbie a obtenu la souveraineté sur le Kosovo. À la même époque, l'Albanie est née à titre de royaume indépendant reconnu internationalement tandis que la Macédoine historique, géographique, était partagée entre les États des Balkans. Il ne fait aucun doute que les guerres balkaniques ont marqué un important tournant démographique dans l'histoire moderne du Kosovo et des Balkans. Les Albanais ont fui le Kosovo ou en ont été expulsés en grand nombre par les Serbes victorieux. La Première Guerre mondiale (1914-1918) n'a cassé cette tendance que temporairement. L'État yougoslave de l'entre-deux-guerres (1918-1941) était un État extrêmement centralisé dominé par les Serbes dans lequel le Kosovo, que les Serbes appelaient aussi la « Vieille Serbie », était traité comme une partie intégrante de la Serbie. Les hostilités étaient toujours prêtes à éclater entre les autorités serbes et les Albanais du Kosovo. Les Albanais étaient considérés par les Serbes comme un groupe hostile qui voulait accéder à l'indépendance et étaient traités en conséquence. Belgrade a appliqué une impitoyable politique de serbisation, prévoyant la colonisation de la province par des colons serbes et l'appropriation des terres appartenant aux Albanais; en 1931, la population du Kosovo était encore albanaise à 63 %. La Deuxième Guerre mondiale en Yougoslavie (1941-1945) a apporté l'invasion et la partition par les puissances de l'Axe, ainsi que les représailles des Albanais contre les Serbes. Le Kosovo est devenu partie d'une Grande Albanie sous domination italienne (1941-1943), puis a connu l'occupation allemande (1943-1944).

La Yougoslavie a été reconstituée en 1945 sous la forme d'une fédération communiste de six républiques. Le Kosovo est devenu une « région autonome », sous juridiction d'abord fédérale, puis serbe. En langage yougoslave, les Albanais ont fini par être traités comme une « nationalité » plutôt qu'une « nation », désignation réservée uniquement à six peuples (à savoir les Serbes, les Croates, les Slovènes, les Musulmans bosniaques, les Macédoniens et les Monténégrins) qui, pour cette raison, étaient les seuls à avoir droit au statut de république dans la fédération yougoslave. Ce n'est qu'après 1966, lorsque le chef des services de police et de sécurité yougoslaves, Aleksandar Ranković, un Serbe centralisateur, a été démis de ses fonctions, que le statut du Kosovo a connu un changement important. Cela s'est produit dans le cadre d'un processus plus large de réforme politique dans la Yougoslavie communiste. Des concessions ont été faites à la population albanaise dans les domaines de la culture et de l'éducation. En 1974, des modifications apportées à la Constitution yougoslave ont amélioré le statut du Kosovo : il demeurait constitutionnellement une « province autonome » de la Serbie, mais avait droit de vote au niveau fédéral et pouvait opposer son veto à certaines décisions des dirigeants républicains serbes. Le Kosovo n'était toujours pas une république, mais son statut au sein de la fédération était nettement amélioré. Les changements adoptés dans les années 1970 ont provoqué, au début des années 1980, un exode des Serbes de la province.

Les émeutes albanaises de 1981 ont été provoquées par les griefs des étudiants de l'Université de Pristina. Ces manifestations se sont peu à peu répandues dans tout le Kosovo et ont acquis des connotations politiques et nationalistes; les tensions entre Albanais et Serbes ont augmenté rapidement. En Serbie, l'opinion publique s'est retournée contre les Albanais. Au milieu des années 1980, le mouvement d'émigration des Serbes du Kosovo s'est accru en réaction à une présumée discrimination aux mains des Albanais, qui à l'époque dominaient de plus en plus l'administration locale, les institutions politiques et la police. Le Kosovo devenait rapidement un symbole du soi-disant déclin des Serbes au sein de la Yougoslavie communiste.

En 1986, certains des plus éminents intellectuels de la Serbie (universitaires, écrivains et autres), qui tous étaient membres de l'Académie serbe des sciences et des arts, ont rédigé un *Mémorandum* sur la situation critique des Serbes dans la Yougoslavie communiste. Ce document s'est depuis révélé être l'un des textes les plus controversés de l'histoire politique moderne serbe (et yougoslave). Subtilisé dans les locaux de l'Académie puis divulgué à la presse, le *Mémorandum* parlait d'une victimisation des Serbes en Yougoslavie et du déclin du peuple serbe sous le régime communiste. Son importance à titre de texte nationaliste serbe vient des termes extrémistes employés pour décrire la situation des Serbes et de la théorie du complot sur laquelle il se fonde pour l'expliquer. En outre, les affirmations qu'il contient font qu'il est très difficile d'envisager qu'un État commun puisse être possible avec des nations qui commettent un « génocide » ou complotent en vue de « réprimer » les Serbes. Le Kosovo a été cité en exemple de cette prétendue victimisation. Le document a eu une grande portée parce qu'il contestait ouvertement certains des principes fondamentaux du régime politique yougoslave et remettait en question la capacité des Serbes de cohabiter avec d'autres dans quoi que ce soit d'autre qu'un État centralisé, administré par les Serbes. Le *Mémorandum* appelait à un reversement du soi-disant déclin de la Serbie, y compris la révocation de l'autonomie du Kosovo.

En avril 1987, le nouveau dirigeant des communistes serbes, Slobodan Milošević, a visité le Kosovo pour la première fois. Les Serbes locaux ont organisé un rassemblement de protestation exigeant que les autorités serbes interviennent dans la province afin de les sauver du soi-disant péril auquel ils étaient exposés aux mains des dirigeants communistes albanais, dont le chef à l'époque était Azem Vllasi. Bien que ce rassemblement ait été réprimé par la police albanaise locale, Milošević a embrassé la cause des manifestants. Il l'a fait pour ses propres raisons politiques, pour consolider sa position au sein du parti communiste serbe. Il est ainsi devenu le champion du nationalisme serbe contre la direction du parti serbe qui soi-disant aurait observé passivement ou fait semblant de ne pas voir la violation des droits des Serbes au Kosovo; les conséquences ont été révolutionnaires pour la Yougoslavie communiste. Le *Mémorandum* de 1986 de l'Académie serbe avait exposé un certain nombre de griefs (et de préjugés) répandus à l'époque dans les milieux dissidents et nationalistes serbes, mais il avait aussi implicitement élaboré le programme de la Grande Serbie en exigeant un parti politique qui renverserait le soi-disant déclin de la serbité en Yougoslavie. Le dirigeant communiste serbe Slobodan Milošević a commencé à parler des diverses présumées menaces auxquelles les Serbes devaient faire face et a trouvé dans le document la justification intellectuelle de ses politiques. Sous sa direction, la mise en oeuvre de ce programme de la Grande Serbie a commencé, délibérément ou en raison des circonstances, les opinions divergent encore sur ce point. Il a d'abord été appliqué

au Kosovo (1989-1990), puis en Croatie (1990-1991), en Bosnie-Herzégovine (1992-1995) et, enfin, de nouveau au Kosovo (1998-1999).

Le processus d'abolition de l'autonomie du Kosovo a commencé sérieusement en mars 1989 par l'apport de modifications à la Constitution serbe, qui se sont soldées par la remise à la Serbie du contrôle direct sur la province. Le 28 juin 1989, un énorme rassemblement politique a été tenu à Kosovo Polje pour commémorer le 500e anniversaire de la défaite des Serbes contre les Ottomans en 1389; l'événement symbolisait la mesure dans laquelle le Kosovo mobilisait toujours l'opinion nationaliste serbe. Au cours de la même année, Vllasi et d'autres dirigeants albanais ont été arrêtés pour s'être opposés à l'appesantissement de la mainmise des Serbes sur le Kosovo. L'année suivante, en juillet 1990, le gouvernement serbe a dépossédé l'Assemblée du Kosovo du droit de se réunir et de légiférer sans instructions de Belgrade. Les troubles civils causés par les manifestants albanais ont pris de l'ampleur pendant toute l'année 1990. Ils donnaient parfois lieu à des actes de violence, réprimés par les forces de sécurité serbes par un recours à la force disproportionné. Lorsque les parlementaires albanais du Kosovo se sont rassemblés sur les marches de l'Assemblée récemment dissoute et ont proclamé la « souveraineté de la République de Kosova », à l'intérieur de la fédération yougoslave, les autorités serbes ont officiellement dissous le Parlement du Kosovo et assumé le pouvoir exécutif. Le retrait complet de l'autonomie du Kosovo a été achevé en septembre 1990 lorsqu'une modification apportée à la Constitution serbe a redéfini le Kosovo comme étant une région à l'intérieur de la Serbie. À partir de ce moment-là, les Albanais locaux se sont dotés d'institutions civiles parallèles (ou clandestines), incluant leurs propres écoles et installations médicales, fonctionnant à l'extérieur du régime serbe. Les agissements des Serbes au Kosovo ne sont pas passés inaperçus dans d'autres parties de la Yougoslavie, où les Slovènes et les Croates tentaient déjà d'accroître la souveraineté de leurs républiques.

Lorsque la guerre de Yougoslavie a commencé en juin 1991 avec la sécession de la Croatie et de la Slovénie de la Fédération yougoslave, les Albanais du Kosovo vivaient en quelque sorte dans un état d'isolement. Sous la direction de l'intellectuel pacifiste Ibrahim Rugova, les dirigeants albanais du Kosovo ont appelé au boycott des élections des années 1990 dans ce qui restait de la République fédérale de Yougoslavie, proclamée en avril 1992 en tant qu'union de la Serbie et du Monténégro. Les autorités serbes ou l'opposition politique serbe n'ont jamais fait un effort sérieux pour composer avec les Albanais, ou pour les faire participer au processus politique. En fait, Belgrade a délibérément marginalisé et ignoré les Albanais du Kosovo et plus souvent qu'autrement les a simplement traités comme de dangereux séparatistes voulant créer un État de la Grande Albanie dans les Balkans. De son côté, l'État albanais post-communiste ne se sentait généralement pas concerné par la cause de la Grande Albanie et, de toute façon, était et demeure beaucoup trop faible pour instaurer un tel État. Les accords de paix de Dayton en 1995, qui ont mis fin à la guerre en Bosnie, ont désillusionné bon nombre d'Albanais, parce qu'ils n'ont pas reconnu leur demande d'autonomie de longue date et ont traité leur tourmenteur Milošević comme un négociateur de paix légitime. Pour les Albanais du Kosovo, les accords de Dayton ont semblé sanctionner le recours à la violence et récompenser les responsables de l'épuration ethnique.

Frustrés par l'absence d'intervention de l'Occident et par l'inefficacité de la politique de résistance albanaise passive appliquée sous la direction de Rugova, certains Albanais du Kosovo se sont tournés vers la violence comme moyen de contester le régime serbe. Le premier pas dans cette direction a été la création de l'« Armée de libération du Kosovo » (ou UCK). L'UCK a amorcé une campagne de terrorisme en assassinant des dirigeants, des policiers et des gardes-frontières serbes. Les Serbes ont alors pris de sévères contre-mesures policières et militaires. Le point tournant est survenu en mars 1997, lorsque le gouvernement civil de l'Albanie s'est effrondré à la suite d'opérations financières pyramidales ratées. Des arsenaux et des casernes militaires en Albanie ont été pillés et ces armes se sont invariablement dirigées en grand nombre vers le Kosovo, où l'UCK naissante livrait aux autorités serbes une véritable guerre d'indépendance. Pendant toute cette période, la Ligue démocratique du Kosovo d'Ibrahim Rugova a continué de préconiser une solution non violente.

La communauté internationale a réagi à la crise en 1998, en créant un « Groupe de contact » composé des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Russie, de la France et de l'Allemagne. La majeure partie de la responsabilité de la violence a été rejetée sur Milošević et les autorités serbes. L'échec de la Conférence de paix de Rambouillet en France en février 1999 et d'une rencontre subséquente à Paris, conjointement avec la montée en flèche de la violence au Kosovo, ont finalement incité l'OTAN à intervenir. Les bombardements ont commencé le 24 mars 1999 pour mettre fin à l'épuration ethnique et à l'assassinat des Albanais au Kosovo. Les forces serbes ont intensifié leur guerre avec l'UCK. Dans l'étude la plus détaillée jusqu'ici, Human Rights Watch a estimé que les forces serbes avaient expulsé 862 979 Albanais du Kosovo vers la Macédoine et l'Albanie, et que plusieurs centaines de milliers de plus avaient été déplacés à l'intérieur de leur propre pays; au total, plus de 80 % de toute la population du Kosovo (ou 90 % des Albanais du Kosovo) avaient été chassée de leurs foyers. Le bilan final de la guerre du Kosovo demeure inconnu et fait toujours l'objet d'un débat considérable. Le TPIY a exhumé les corps de plus de 4 300 victimes, qui toutes ou la plupart d'entre elles sont présumées albanaises. Plus de 3 500 personnes sont toujours portées disparues, la grande majorité d'entre elles étant albanaises. Bon nombre des maisons abandonnées par leurs propriétaires au Kosovo ont été incendiées par les forces serbes. Les autorités yougoslaves se sont finalement laissées infléchir et, le 5 juin 1999, la Yougoslavie et l'OTAN ont signé un accord, en vertu duquel la Yougoslavie retirait ses forces militaires, policières et paramilitaires, autorisait tous les réfugiés à rentrer et permettait l'entrée d'une mission de maintien de la paix de l'OTAN. L'accord entre l'OTAN et Belgrade a été officialisé par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 10 juin 1999. Cette résolution portait sur le droit de retour des réfugiés et des personnes déplacées et sur l'attachement de tous les États membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, dont le Kosovo continuait de faire partie *de jure*. La résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU appelait également à un « processus politique » assurant une autonomie et une auto-administration « substantielles » au Kosovo tout en reconnaissant « l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie ». Toutes les parties reconnaissaient en 1999 que ce n'était pas une solution permanente à la crise du Kosovo. En fait, lors des négociations de Rambouillet et de Paris qui avaient précédé l'intervention de l'OTAN, la communauté internationale avait proposé un délai de trois ans pour trouver une solution politique au statut futur du Kosovo.

****

La situation au Kosovo n'a pas changé depuis 1999. Au cours des cinq dernières années, il y a à peine eu un dialogue digne de ce nom entre Serbes et Albanais; tous deux considèrent l'ONU comme inapte à administrer la province. La KFOR continue de maintenir environ 20 000 hommes dans la province. Bien que le Conseil de sécurité de l'ONU parle abondamment de son objectif déclaré d'une province multiethnique, il est incapable d'y parvenir dans la pratique. Même Jessen-Petersen a fait observer, lorsqu'il est entré en fonctions en août 2004, qu'« il n'y aura pas de stabilité ni de retour à la normale dans les Balkans [...] tant que la question du Kosovo ne sera pas résolue. » Le diplomate danois doit maintenant tenter de renouer le dialogue entre Belgrade et Pristina et de fournir plus d'éclaircissements sur le statut futur du Kosovo, en plus de s'attaquer à des questions moins graves mais néanmoins importantes comme les allégations d'incompétence, de corruption et de copinage endémiques au sein de la MINUK et des institutions locales. La MINUK continue d'insister sur la mise en oeuvre de la soi-disant politique « des normes avant le statut », qui expose de façon systématique huit normes que les institutions provisoires du gouvernement autonome (PISG) devront respecter avant que la question du statut final du Kosovo soit abordée. Ces normes ont trait : au fonctionnement des institutions démocratique, à la primauté du droit, à la liberté de mouvement, au retour et à la réintégration, à l'économie, aux droits de propriété, au dialogue avec Belgrade et à la formation d'un Corps de protection du Kosovo.

Les élections d'octobre 2004 au Kosovo, les deuxièmes depuis la mise en oeuvre du régime de l'ONU dans la province, étaient censées accélérer le transfert de responsabilités additionnelles aux institutions administrées localement. Elles ont plutôt uniquement fait ressortir la nécessité d'une nouvelle politique de la part de la communauté internationale. Les représentants officiels de l'ONU ont longtemps soutenu qu'il était essentiel que les Serbes participent aux élections avant que les négociations sur l'avenir de la province puissent commencer. La minorité serbe de la province a néanmoins boycotté les élections. Plus de 100 000 Serbes qui avaient fui la province en 1998-1999 ne peuvent pas rentrer, principalement parce qu'ils craignent pour leur sécurité. (Les estimations du nombre de Serbes au Kosovo varient de 70 000 à 120 000 personnes, comparativement à une population albanaise estimée à 1,8 million de personnes.) Pour leur part, le premier ministre serbe, Vojislav Koštunica, et l'Église orthodoxe de Serbie ont appelé les Serbes à s'abstenir de voter, bien que le président de la Serbie, Boris Tadić, les ait exhortés à participer. Avec 47 % des suffrages exprimés, le parti d'Ibrahim Rugova, la Ligue démocratique du Kosovo, a clairement remporté la victoire et occupe maintenant 48 des 120 sièges que compte l'Assemblée du Kosovo. Le parti de l'ancien commandant de l'UCK, Hashim Thaci, a obtenu 28 % des voix et 26 sièges. Ces deux partis, comme tous les partis albanais au sein de l'Assemblée du Kosovo, sont favorables à l'indépendance de la province. Au début de décembre 2004, Ramush Haradinaj, 36 ans, ancien commandant de l'UCK et membre de l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (ou AAK), qui, d'après certaines sources, pourrait aussi être inculpé pour crimes de guerre par le TPIY, a été nommé premier ministre. Cette décision a mis dans une rage folle les autorités serbes et est largement considérée comme un nouvel échec par les diplomates occidentaux et les fonctionnaires internationaux.

Bien que la communauté internationale soit réticente à l'admettre, l'actuelle politique « des normes avant le statut » au Kosovo semble se trouver dans une impasse. Nombreux sont ceux qui ont ouvertement commencé à douter de l'efficacité de plusieurs aspects de l'actuelle politique internationale. La question est de savoir si le Kosovo restera une partie de la Serbie ou, comme la majorité des Albanais l'exigent, deviendra indépendant. Bien que le boycott serbe semble avoir creusé le fossé politique et ethnique déjà profond, la constitution démographique de la province fait qu'il est encore difficile pour les Serbes et les Albanais de vivre des vies totalement séparées. Les deux tiers des Serbes du Kosovo vivent dans des enclaves et des villages dispersés dans le centre et le sud de la province, ce qui rend l'autonomie difficile. Il n'y a que dans le Nord où ils sont majoritaires.

L'ONU aimerait céder des pouvoirs additionnels au nouveau gouvernement du Kosovo. Elle a réservé 10 des 120 sièges du Parlement du Kosovo pour la minorité serbe et 10 autres pour ses minorités ethniques, comme les Roms. La mission de l'ONU planifie aussi une série de projets en vue de conférer plus de pouvoirs aux communautés serbes restantes. Le boycott des Serbes et la nomination de Haradinaj au poste de premier ministre ont sérieusement compliqué ces plans, cependant, et retarderont sans aucun doute tout règlement politique du statut de la province. Le président serbe Boris Tadić a récemment prévenu que le Kosovo ne doit pas devenir indépendant parce que cela déstabiliserait une partie des Balkans et de l'Europe du Sud-Est à long terme. Il est toutefois essentiel de résoudre la question du statut du Kosovo pour améliorer la situation globale dans les Balkans sur les plans de la politique et de la sécurité. De plus en plus, le statu quo ne satisfait personne.

Les effets des politiques actuelles de la communauté internationale au Kosovo sont clairement discernables dans l'État de Serbie-et-Monténégro. L'UE est responsable de la conclusion de cette union, a travaillé fort pour la maintenir en place depuis 2003 et a exercé énormément de pressions sur les autorités monténégrines pour qu'elles s'abstiennent de tenir un référendum sur l'indépendance. L'indépendance du Monténégro aurait des répercussions évidentes et éventuellement désastreuses sur la politique de la communauté internationale au Kosovo. Jusqu'ici, la politique de l'UE à l'égard du Monténégro a réussi, mais il y a encore lieu de douter de l'avenir de l'union. La coalition au pouvoir au Monténégro est déterminée à tenir un référendum sur l'indépendance en 2006 si une dissolution pacifique de l'union ne peut pas être négociée dans l'intervalle. Certains éléments en Serbie sont arrivés à la conclusion que l'union est dysfonctionnelle et devrait être dissoute ou à tout le moins sérieusement redéfinie.

L'UE a récemment décidé d'adopter une démarche à « deux voies » dans la négociation d'un Accord de stabilisation et d'association avec la Serbie-et-Monténégro, étant donné que chacune des républiques constituantes possède un marché intérieur et un système douanier qui lui sont propres. Certains observateurs ont le sentiment que cela pourrait être le premier pas de l'UE pour s'écarter de son insistance antérieure à maintenir l'union. Cela semble toutefois improbable. La sécession du Monténégro de l'union serait selon toutes probabilités pacifique, mais aurait des répercussions inquiétantes sur le Kosovo. Inversement, une redéfinition radicale du statut du Kosovo, qu'il s'agisse d'indépendance ou d'une autonomie accrue, aurait des répercussions évidentes : elle sanctionnerait fort probablement la scission de l'union de Serbie-et-Monténégro. C'est pourquoi, l'UE semble déterminée à essayer de mettre un terme à

la dissolution continue de l'ex-Yougoslavie par l'indépendance du Monténégro et du Kosovo en prévenant que l'indépendance de l'une ou de l'autre, voire des deux, déclenchera une catastrophique « réaction en chaîne » dans la région.

III. Le Kosovo et la question des Albanais de Macédoine

La question du Kosovo continue d'avoir une incidence sur la Macédoine voisine, où le quart de la population est albanaise. Peu après la fin du conflit au Kosovo en juin 1999, les tensions ont débordé sur la Macédoine. Le conflit de 2001 qui a opposé pendant sept mois les autorités macédoniennes aux rebelles albanais, appelés « Armée nationale de libération » (ou UCK), a fait au moins 80 morts et obligé plus de 120 000 personnes à fuir leur foyer. Selon les critères des guerres yougoslaves, ces chiffres sont très quelconques. Mais c'est pour cela qu'ils sont trompeurs. Dans un pays relativement petit comme la Macédoine, qui ne compte que deux millions d'habitants, la violence a été dévastatrice en fait.

Lorsque la République de Macédoine s'est séparée de la Fédération yougoslave en septembre 1991, la « question macédonienne » a ressurgi et a recommencé à hanter les décideurs occidentaux, comme elle l'avait fait à la fin du XIX^{e} siècle. Sans la protection de la Yougoslavie, cependant, la sécurité de la Macédoine était affaiblie et, en réaction aux attitudes et politiques tant des Bulgares que des Grecs, une tendance plus affirmée du nationalisme macédonien a vu le jour. Ce nationalisme macédonien agressif masquait les insécurités et les faiblesses de l'élite et de l'État de la Macédoine, mais a eu une influence importante sur les relations entre Macédoniens et Albanais. Le Préambule de la Constitution de 1991 de la République de Macédoine proclamait que la Macédoine était « l'État national du peuple macédonien ». Le problème, c'est qu'égalité des citoyens ne signifie pas nécessairement égalité des communautés nationales : le Préambule sous-entendait que l'État appartenait avant tout aux Macédoniens.

Après 1991, les dirigeants macédoniens ont essayé de préserver et de protéger le lien exclusif entre le peuple macédonien et l'État macédonien contre les menaces provenant tant de l'extérieur que de l'intérieur de la république macédonienne, où la minorité albanaise représentait le plus grand défi à la consolidation d'un État-nation macédonien. Contrairement à la Grèce et à la Bulgarie, l'Albanie n'avait jamais rejeté l'existence d'une nation macédonienne. Cependant, étant donné la population albanaise relativement importante, elle s'opposait à la structure constitutionnelle de l'État qui faisait de la Macédoine un État de la majorité macédonienne dans lequel les Albanais étaient relégués au rang de citoyens de deuxième classe. La minorité albanaise voulait le statut de nation constituante, sur un pied d'égalité avec la nation macédonienne. Les Macédoniens, cependant, continuaient de craindre que l'État-nation macédonien se dissolve si cela devait se produire : pour eux, l'intégrité territoriale de la Macédoine est inextricablement liée à la préservation de l'identité nationale macédonienne.

En août 2001, les dirigeants des quatre partis au pouvoir en Macédoine à l'époque, deux macédoniens et deux albanais, ont signé l'« Accord-cadre » ou « accord de paix d'Ohrid », du nom de la ville dans laquelle il a été négocié. L'accord d'Ohrid mettait fin à sept mois de combat entre l'UCK et les forces de sécurité macédoniennes. La minorité albanaise avait obtenu

de nombreuses concessions : amnistie de la majorité des membres de l'UCK; reconnaissance de l'albanais comme deuxième langue officielle dans les districts administratifs où les Albanais représentaient plus de 20 % de la population; égalité des chances pour les études supérieures; représentation égale dans l'administration de l'État et les forces de sécurité. De nombreux Macédoniens d'origine se sont cependant opposés à l'accord d'Ohrid, estimant que la minorité albanaise avait été récompensée pour avoir déclenché une guerre civile. De nombreux Albanais estiment eux que l'accord n'est pas allé suffisamment loin.

Les dernières réformes à apporter dans le cadre de l'accord d'Ohrid portent sur une série de lois visant à réorganiser l'administration locale de la Macédoine. Les réformes transféreront des pouvoirs additionnels aux administrations locales et ramèneront le nombre de districts de 123 à 76 d'ici 2008. Au début de septembre 2004, un groupe de pression nationaliste macédonien appelé Congrès mondial des Macédoniens a présenté au parlement macédonien une pétition portant plus de 180 000 signatures demandant la tenue d'un référendum sur les projets du gouvernement. Tenu le 7 novembre 2004, ce référendum a échoué, la majorité requise des électeurs inscrits n'ayant pas voté tandis que la minorité albanaise l'a complètement boycotté.

Le résultat du référendum est à peine encourageant cependant. Les Macédoniens qui ont voté – au total, le quart de tous les électeurs inscrits sont allés voter – se sont prononcés à une écrasante majorité contre les réformes. Cela indique un mécontentement important à l'égard des politiques du gouvernement macédonien, du moins en ce qui a trait à la minorité albanaise. Cela témoigne aussi d'un malaise constant face à la minorité albanaise. Un grand nombre de Macédoniens craignent toujours que le fait de céder aux exigences plus importantes des Albanais sur la langue, l'éducation et l'autonomie administrative ne fera que mener à une division de facto du pays et peut-être aussi à des tentatives de sécession des Albanais.

Beaucoup d'observateurs et de décideurs occidentaux n'ont sans doute pas réussi à comprendre la cause profonde de la non-disposition des Macédoniens à accorder aux Albanais le statut de nation constituante. En deux mots, les Macédoniens continuent de craindre que, si les exigences des Albanais sont satisfaites, l'intégrité territoriale de l'État macédonien soit compromise, ce qui pourrait avoir des conséquences désastreuses pour la nation macédonienne. C'est pourquoi l'avenir de la Macédoine est étroitement lié au statut du Kosovo. Une décision sur l'avenir du Kosovo pourrait se répercuter de diverses façons sur la Macédoine, dont aucune n'est encourageante pour la stabilité régionale. Tout mouvement dans la direction d'une autonomie accrue ou même de l'indépendance du Kosovo provoquerait des pressions additionnelles sur l'État macédonien parce que la minorité albanaise essaiera sans aucun doute d'obtenir un statut semblable. Une partition du Kosovo entre Serbes et Albanais susciterait des pressions semblables sur la Macédoine. Un accroissement de l'influence de Belgrade sur le Kosovo, scénario improbable c'est certain, pourrait être utilisé par les autorités macédoniennes pour réduire les droits accordés jusqu'ici à la minorité albanaise. Le maintien du statu quo aura simplement pour effet de perpétuer la situation difficile en Macédoine. Quoi qu'il en soit, la Macédoine demeure un endroit fragile et son sort semble intimement lié à celui du Kosovo.

IV. Le Kosovo et l'avenir de la Bosnie-Herzégovine

Le Kosovo aura aussi un retentissement sur la situation en Bosnie-Herzégovine, où le seul point sur lequel Bosniaques, Serbes et Croates semblent s'entendre est le fait que les accords de paix de Dayton de novembre 1995 ont fait leur temps et doivent être remplacés. La communauté internationale continue d'insister sur l'intégrité de l'État bosniaque, tel qu'envisagé dans les accords de Dayton, mais il ne fait aucun doute qu'une modification du statut du Kosovo provoquerait des changements fondamentaux en Bosnie-Herzégovine, qui pourraient à leur tour avoir des répercussions néfastes sur la région plus large des Balkans.

Incontestablement, les accords de Dayton ont atteint leur objectif immédiat qui était de mettre fin aux combats en Bosnie-Herzégovine. Mais la question demeure : le régime constitutionnel élaboré à Dayton est-il devenu dysfonctionnel? Il prévoyait une autorité centrale vague sur deux « entités » distinctes, la Fédération croato-musulmane et la Republika Srpska (RS). De plus, la ville de Brčko et ses environs immédiats constituent un district sous administration internationale. Le statut constitutionnel de Brčko était tellement controversé qu'il était resté irrésolu à Dayton. Avant la guerre, les communautés bosniaque et croate réunies étaient majoritaires (69,77 %) dans la municipalité de Brčko, qui a été prise par les forces serbes de Bosnie et soumise à l'épuration ethnique au printemps 1992. En 2000, Brčko est devenue une entité gouvernée conjointement par la RS et la Fédération croato-musulmane, mais elle est toujours sous la supervision de la communauté internationale. La politique de la communauté internationale à l'égard de Brčko montre à quel point les accords de Dayton demeurent délicats encore aujourd'hui : si Brčko avait été accordée à la Fédération, les accords de Dayton auraient pu se solder par un échec à cause de l'opposition serbe : Brčko constitue le seul lien entre les moitiés occidentale et orientale de la RS. Inversement, accorder le district à la RS aurait déclenché des protestations de la part des Bosniaques et des Croates, parce qu'une telle décision aurait été considérée comme récompensant la politique d'épuration ethnique.

Dans toute la Bosnie-Herzégovine, le pouvoir politique à la plupart des niveaux est soigneusement réparti par nationalité. Les élus proviennent encore surtout des trois principaux partis politiques d'avant la guerre : le Parti de l'action démocratique (SDA), de la communauté bosniaque, le Parti démocratique serbe (SDS) et la Communauté démocratique croate (HDZ). Au sommet de cet édifice constitutionnel complexe se trouve le Bureau du haut-représentant (BHR), actuellement dirigé par le politicien britannique Lord Paddy Ashdown, qui est le représentant non élu de la communauté internationale. Il est habilité à destituer des élus bosniaques quand il le veut, sans aucun droit d'appel. Depuis 1995, l'autorité du BHR était soutenue par une mission de maintien de la paix de l'OTAN appelée Force de stabilisation (SFOR); en décembre 2004, la SFOR a été remplacée par la Force de l'Union européenne (EUFOR), qui compte 7 000 hommes et est la plus grosse mission de maintien de la paix de l'UE jusqu'ici.

De nombreux critiques des accords de Dayton croient que le régime constitutionnel imposé par les accords n'est plus productif. Un changement semble inévitable, sinon immédiat, et découlera fort probablement d'une modification du statut actuel du Kosovo. Le maintien du régime actuel, qui en bout de ligne repose sur le BHR, ce dernier étant le mécanisme le plus efficace pour

limiter le pouvoir des nationalistes des trois communautés, ressemble à une solution à court terme. Cependant, il ne fait aucun doute que l'abolition du BHR à l'heure actuelle entraînerait la fin du régime de Dayton. Il n'y a toutefois pas de consensus sur le nouvel ordre constitutionnel : le SDA veut un gouvernement central fort qui renforcera la position de l'élément bosniaque; le HDZ préfère une entité croate ayant le même statut que la RS; tandis que le SDS veut accroître les pouvoirs de la RS. Si le SDS et le HDZ obtiennent ce qu'ils veulent, il est fort probable que l'État bosniaque sera démantelé. En fait, il sera probablement morcelé sous prétexte que la Bosnie n'a guère de chance de jamais devenir une société vraiment multiethnique.

Une telle solution pourrait très bien récompenser la politique d'épuration ethnique et provoquer des réactions ailleurs dans les Balkans. Le simple fait de toucher aux accords de Dayton pourrait donc miner la stabilité dans toute la région. C'est parce que la communauté internationale en est consciente qu'elle hésite à modifier le statu quo au Kosovo. Si le statut du Kosovo devait changer, par exemple, s'il devait devenir une entité indépendante, les Serbes de Bosnie et les autorités de Belgrade pourraient légitimement demander pourquoi la RS ne peut pas devenir un État indépendant reconnu à l'échelle internationale. La même question s'appliquerait au Monténégro et à la minorité albanaise de Macédoine. Toute modification de la constitution et/ou des frontières du Kosovo pourrait bien avoir des conséquences imprévisibles, y compris une recrudescence de la violence, en Bosnie-Herzégovine et ailleurs.

Le fait demeure, cependant, que le principal obstacle qui se dresse toujours sur le chemin de la Bosnie est son incapacité à agir en État unique et fort. Le haut-représentant de la communauté internationale, Lord Ashdown, détient toujours le pouvoir pratiquement absolu, ce qui l'amène de façon plutôt paradoxale à devoir parfois imposer des normes internationales par décret face à l'opposition ou à l'inaction des représentants officiels élus démocratiquement de la Bosnie. Son autorité, et sa disposition à l'exercer, ont généré un ressentiment considérable dans certains milieux (surtout chez les Serbes de Bosnie), où la situation est considérée comme l'équivalent d'un régime colonial; on ne peut pas ne pas reconnaître certains parallèles entre le régime actuel et la période où la Bosnie-Herzégovine était occupée par l'Empire austro-hongrois (1878-1908).

D'ailleurs, en décembre 2004, le premier ministre de l'entité serbe de Bosnie, Dragan Mikerević, et le ministre des Affaires étrangères du gouvernement central de Bosnie-Herzégovine, Mladen Ivanić, qui est serbe, ont tous les deux démissionné afin de protester contre ce qu'ils considèrent comme une ingérence inconstitutionnelle du haut-représentant dans les affaires de leur gouvernement. Lord Ashdown a récemment limogé neuf responsables des services d'application de la loi et de sécurité de la République serbe de Bosnie parce qu'ils n'avaient pas réussi à retrouver et à arrêter de présumés criminels de guerre. En juin 2004, il avait congédié 60 fonctionnaires serbes de Bosnie parce qu'ils n'avaient pas intenté de poursuites contre Radovan Karadžić et le général Ratko Mladić, qui a dirigé les Serbes de Bosnie de 1992 à 1995, qui depuis ont été formellement accusés de crimes de guerre par le TPIY à La Haye. Le problème de fond demeure les conceptions divergentes de l'ordre constitutionnel en Bosnie-Herzégovine qu'ont les Serbes, les Croates et les Bosniaques. La communauté internationale soutient de plus en plus que, bien que les accords de Dayton aient aidé à mettre fin à la guerre, ils n'ont qu'assuré la division du pays en fonction de la nationalité. Des pouvoirs centraux plus importants sont nécessaires pour faire du pays un État moderne qui fonctionne. Ce

discours n'est pas bien reçu des Serbes de Bosnie, qui craignent que la communauté internationale n'essaie d'unir complètement les deux moitiés du pays. Dans une dernière pointe dirigée contre Lord Ashdown, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Ivanić, a condamné ses efforts pour essayer d'utiliser le tribunal de l'ONU pour réorganiser la Bosnie-Herzégovine. Le Kosovo fait face à un problème semblable. Tous deux sont étroitement liés au puzzle plus large des Balkans, et toute tentative de redéfinition du statut constitutionnel et politique de l'un aura sûrement une influence sur l'autre.

V. Crime organisé et terrorisme

Le crime organisé reste un problème de taille au Kosovo et dans les Balkans, très étroitement lié aux questions de sécurité et au terrorisme. La traite des êtres humains à des fins sexuelles et le trafic des stupéfiants sont les principaux sujets de préoccupation. Le journaliste allemand Norbert Mappes Niediek, qui a passé des années à faire de la recherche sur le crime organisé dans les Balkans, voit le problème comme un élément fondamental du paysage des Balkans et en grande partie un sous-produit d'une décennie de guerre dans l'ex-Yougoslavie. Pendant toutes les années 1990, politique et crime organisé ont été étroitement liés, à tel point qu'ils sont toujours enchevêtrés. Les organisations criminelles ont aussi des liens avec des groupes terroristes. Bien que les autorités serbes et macédoniennes aient à plusieurs reprises attiré l'attention sur les rapports entre l'UCK et le crime organisé albanais, dans le but de miner les revendications des Albanais, désireux d'obtenir davantage de droits au Kosovo et en Macédoine, en réalité les organisations criminelles dans toutes ces sociétés demeurent beaucoup plus puissantes que l'un quelconque de ces gouvernements, y compris ceux de Belgrade et de Skopje. En fait, au cours des années 1990, le gouvernement Milošević a entretenu de nombreux liens avec les mouvements criminels clandestins serbes, ce qui lui permettait de faire passer secrètement des armes et des fonds aux groupes serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie. L'assassinat en mars 2003 du premier ministre de Serbie, Zoran Djindjić, est normalement interprété comme l'oeuvre d'organisations criminelles serbes; il semblait qu'à l'époque le gouvernement Djindjić s'apprêtait à donner l'assaut à cet élément de la société serbe. Cependant, un éminent spécialiste du crime organisé serbe, Marko Ničović, croit que le décès de Djindjić était le résultat de son association avec un des deux principaux clans mafieux de Belgrade. Il affirme que Djindjić avait essayé de travailler avec certains groupes de la mafia, afin de les inciter à se battre contre les autres. Quoi qu'il en soit, d'après Ničović et Mappes Niediek, l'assassinat de Djindjić a montré à quel point le crime organisé demeure profondément infiltré dans l'establishment politique en Serbie. Près de deux ans plus tard, on ne sait toujours pas très bien si l'État serbe post-Milošević est plus fort que les organisations criminelles en Serbie, qui continuent de prospérer dans un environnement dans lequel l'État est trop faible pour prescrire une réforme sérieuse. D'après l'ambassadeur Maurizio Massari, chef de la mission de l'OSCE à Belgrade, il ne s'agit pas d'un problème propre à la Serbie-et-Monténégro; les Balkans occidentaux tout entiers pourraient devenir un trou noir au milieu de l'Europe à moins qu'ils ne luttent contre le crime organisé.

L'autorité politique nationale des pays des Balkans reste problématique. Ces États restent relativement impuissants d'une part, parce qu'ils sont eux-mêmes liés au crime organisé et, d'autre part, parce qu'aux yeux de leurs propres citoyens, ils ont peu à offrir et perdu depuis

longtemps une bonne partie de leur crédibilité. L'ensemble des citoyens de ces pays ne voient pas l'autorité de l'État comme un organisme autonome, les partis politiques continuent d'exercer beaucoup d'influence sur les bureaucraties, et les États contemporains des Balkans ont aujourd'hui moins à offrir à leurs citoyens sur les plans de la sécurité sociale et de la stabilité que leurs prédécesseurs communistes. Les taux de chômage dans les pays des Balkans continuent de varier de 20 % à 60 %. On peut difficilement s'attendre à ce que des États aussi faibles l'emportent sur le crime organisé et sur d'autres menaces sérieuses. La communauté internationale le reconnaît depuis des années d'ailleurs. Dans son rapport de 1998 intitulé *Patterns of Global Terrorism*, le Département d'État américain indiquait que la sécurité interne médiocre fournissait un environnement propice à l'activité terroriste dans les Balkans. Dans son édition de 2001 du même rapport, il écrivait, au sujet de l'Albanie, que la sécurité frontalière nettement insuffisante, la corruption, le crime organisé et les faiblesses des institutions s'associent pour faire du territoire albanais une cible attrayante à exploiter pour les groupes terroristes et extrémistes islamiques. Cette description demeure juste pour une bonne partie des Balkans.

Il faut reconnaître que, depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis ont exercé énormément de pressions sur les gouvernements des Balkans pour qu'ils mettent un frein aux groupes terroristes islamiques connus et présumés actifs dans la région. En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, des ONG et des organismes caritatifs ayant des liens avec de présumés groupes terroristes au Moyen-Orient ont été fermés, et un certain nombre de volontaires algériens, jordaniens, égyptiens et afghans qui avaient combattu dans les guerres en Bosnie et au Kosovo ont été placés en détention, certains ayant même été livrés aux autorités américaines. Le niveau de soutien indigène sur lequel les groupes terroristes islamiques peuvent compter reste assez faible, cependant. Le problème du terrorisme dans les Balkans reste lié aux gouvernements faibles et au crime organisé, qui ensemble permettent aux organisations terroristes de cacher et de déplacer des gens et des fonds.

Au cours d'une conférence internationale sur la criminalité dans les Balkans en novembre 2002, le ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, Denis MacShane, a soutenu que plus la communauté internationale s'attaquerait au problème du crime organisé dans le sud-est de l'Europe, plus elle aurait de chances de couper les vivres au terrorisme, alimenté par divers intermédiaires là-bas, et d'entraver la circulation des gens qui passent par les filières et les agents de cette région. La perturbation du crime organisé contribuera énormément aux efforts de la communauté internationale contre le terrorisme mondial. Lors d'une conférence tenue à Maastricht en 2003 sur les menaces pour la sécurité et la stabilité au XIX^{e} siècle, l'OSCE a affirmé : « Les menaces que constituent le terrorisme et le crime organisé sont souvent liées [...] Le mouvement transfrontière des personnes, des ressources et des armes ainsi que le trafic aux fins de financer et de fournir un appui logistique jouent un rôle croissant dans les activités terroristes. » De fait, les partenaires du Pacte de stabilité, qui a été formé en juin 1999 à l'initiative de l'UE, ont explicitement associé à la guerre contre le crime organisé et le terrorisme les questions liées à la sécurité régionale.

La création récente du Centre régional de lutte contre la criminalité transfrontière, projet mené dans le cadre de l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI) à Bucarest, est un

petit pas dans la bonne direction. Outre des opérations visant à interdire le trafic des stupéfiants et la contrebande, le Centre a mené trois opérations de ratissage dans la région afin de lutter la traite des êtres humains, principalement des jeunes femmes à des fins d'exploitation sexuelle. D'après les estimations, les contrebandiers feraient transiter annuellement par les Balkans jusqu'à 200 000 femmes, grâce en grande partie à des frontières poreuses, des fonctionnaires corrompus et des entreprises criminelles bien organisées. Ce problème est aggravé par le fait que la péninsule des Balkans demeure, après les États de l'ex-Union soviétique, le principal point d'accès à l'UE pour les immigrants illégaux en provenance de l'Asie.

Où le Kosovo s'inscrit-il dans ce problème? Depuis cinq ans, la province est devenue la plaque tournante d'un réseau criminel plus large dans les Balkans. C'est certain, le crime organisé dans les Balkans ne connaît pas de frontières et la nationalité n'a jamais été un obstacle à la coopération entre les organisations criminelles. Tous les éléments criminels ont un dénominateur commun : ils prospèrent grâce à des États régionaux relativement pauvres, désorganisés et politiquement instables. Étant donné que le Kosovo est l'élément central du puzzle des Balkans, dont le sort aura le plus de retentissement sur le reste de la région, les décisions de la communauté internationale au Kosovo détermineront si la province reste une source éventuelle de danger pour la stabilité de la région pendant un certain temps à venir. Le sort du Kosovo devra être clair avant que l'on puisse s'attaquer efficacement au crime organisé et au terrorisme.

VI. Conclusion

Quelques semaines à peine après le désastre du 11 septembre 2001, un éminent observateur des Balkans a fait remarquer que, dans le monde de l'après-11 septembre personne ne peut se payer le luxe de Balkans divisés. Il craignait que les États-Unis et l'UE ne détournent peu à peu leurs ressources vers la lutte contre le terrorisme mondial et que les Balkans deviennent un foyer de terrorisme. Les craintes de Misha Glenny ne se sont jamais concrétisées, mais il avait raison lorsqu'il a écrit que les problèmes auxquels les États des Balkans font face sont très réels et très dangereux. Trois ans plus tard, une bonne partie de la région est toujours un fouillis d'États chroniquement faibles et de quasi-protectorats administrés par le cortège mal discipliné des acronymes de la communauté internationale – la SFOR [maintenant l'EUFOR], la KFOR et le reste.

Les principaux bénéficiaires de cette situation dans les Balkans sont les organisations criminelles, qui dominent des réseaux clandestins vastes et complexes fondés sur leurs activités illicites d'immigration illégale, de traite des femmes, de contrebande des armes et de trafic des stupéfiants. Ces mafias ne reconnaissent pas les frontières nationales, et leur travail est grandement facilité par la présence dans la région de nombreux États faibles, dont les fonctionnaires sont corrompus et les frontières, poreuses. Dans une région où le revenu per capita est de beaucoup inférieur à la moyenne européenne, où le chômage touche de 20 % à 60 % de la population et où la corruption est un problème considérable, des sommes relativement petites peuvent acheter presque n'importe quoi, des fausses pièces d'identité aux vies humaines, en passant par les armes. Parce que l'économie souterraine, dominée par des éléments criminels bien organisés, est une base aussi importante de la société, des personnages douteux de tout acabit continuent d'être attirés par la région. Il est relativement facile pour les

organisations criminelles et même pour les groupes terroristes de se cacher dans ce bourbier. Étant donné la proximité de l'Europe de l'Ouest, les Balkans demeurent un endroit attirant.

En juin 1999, à l'issue du conflit au Kosovo, la communauté internationale a conclu à la nécessité d'un effort collectif majeur pour apporter la stabilité à long terme aux Balkans. L'UE a proposé de mettre en oeuvre un « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », destiné à stimuler le changement, à coordonner les programmes des donateurs et à promouvoir l'intégration de la région aux structures européennes. Le Pacte de stabilité, qui rassemble aujourd'hui quarante pays et institutions, est la première tentative sérieuse de la communauté internationale pour remplacer la politique antérieure d'intervention en réaction à la crise dans l'Europe du Sud-Est par une stratégie détaillée de prévention des conflits à long terme. Il devait servir de forum au sein duquel il serait possible de discuter de politique et de régler des problèmes liés à la sécurité régionale, et de cadre pour guider les États de la région dans le courant politique européen dominant. À cette fin, il a été chargé d'intervenir dans trois secteurs distincts : démocratisation et droits de la personne; reconstruction, coopération et développement économiques; sécurité, ce dernier secteur étant celui dans le cadre duquel il comptait lutter contre le crime organisé et le terrorisme. En mars 2000, une conférence régionale de financement du Pacte a été tenue à Bruxelles au cours de laquelle plus de 9 milliards de dollars ont été engagés, essentiellement pour des projets d'infrastructure dans la région. (Au cours de cette conférence, le Canada a fait une contribution de 144 millions de dollars. Depuis, il a oeuvré à un certain nombre de projets particuliers visant à favoriser la coopération régionale.)

Bien que la péninsule balkanique ne soit plus une préoccupation fondamentale de la politique étrangère des États-Unis, du Canada ou même de l'UE, elle ne peut tout simplement pas être négligée. Elle peut encore causer des problèmes dans la relation transatlantique, comme en a témoigné la décision de novembre 2004 de Washington de reconnaître la Macédoine sous son nom actuel, qui a provoqué une levée de boucliers en Grèce, pays membre de l'UE et de l'OTAN. La région n'est certainement pas sans importance stratégique, étant donné surtout que la Turquie se dirige de plus en plus vers l'intégration à l'UE : pour des raisons de géographie, les Balkans seront le point d'accès de l'UE à la Turquie et au Moyen-Orient. Les États-Unis, le Canada et l'UE ont besoin d'adopter pour la région une politique qui contribuera à la stabilité politique et économique à long terme et qui garantira la sécurité et la prospérité régionales. Le Pacte de stabilité est un pas dans cette direction. De leur côté, les gouvernements et les politiciens des Balkans doivent se concerter davantage en vue d'amorcer une réforme, qui s'est sérieusement fait attendre pendant la majeure partie de la dernière décennie. Les Balkans ont encore beaucoup de chemin à faire pour parvenir à la sécurité.

La paix dans l'ex-Yougoslavie n'a pas apporté la stabilité ou la sécurité à la région des Balkans. Pour parvenir à une réforme durable dans les Balkans il faudra stabiliser la région et accélérer son intégration dans les institutions de l'UE. Il est fort probable qu'il faudra pour cela que la question du Kosovo soit réglée d'une façon ou d'une autre. Les décideurs occidentaux font face à un certain nombre d'options stratégiques de taille. Le maintien du statu quo est une possibilité, jusqu'à ce que des forces plus modérées émergent pour négocier une solution. Cependant, cette politique repose sur l'hypothèse qui pourrait être irréaliste que des forces plus modérées vont finir par émerger et réussir à vendre une solution de compromis à leurs électeurs. En

l'occurrence, cette politique n'a pas donné les résultats espérés en Bosnie-Herzégovine dix ans après la cessation des hostilités. Qui plus cette, cette politique ne fait pas grand chose à court terme pour renforcer les États chroniquement faibles de la région, qui sont une part importante du problème, ou pour donner aux peuples de la région une quelconque raison d'espérer un avenir meilleur. Effectivement, Søren Jessen-Petersen, chef de l'administration civile de l'ONU au Kosovo, a dit à la BBC en décembre 2004 qu'une des leçons des émeutes violentes de mars 2004 était que le Kosovo ne pourrait pas rester une opération en attente à tout jamais. En fait, l'envoyé spécial de l'ONU au Kosovo, l'ambassadeur Kai Eide, a conclu récemment qu'une des causes fondamentales de la violence récente au Kosovo était le sentiment croissant de frustration de la majorité albanaise face au régime de style colonial qui se prolonge et au manque de perspectives pour l'avenir de la province. À l'automne 2003, l'ancien diplomate américain qui a aidé à négocier les accords de paix de Dayton, Richard C. Holbrooke, et le politicien français et premier administrateur de l'ONU au Kosovo, Bernard Kouchner, ont écrit que tant que le statut final du Kosovo restera indéterminé, la communauté internationale, représentée par l'OTAN pour la sécurité et l'ONU pour l'administration civile, semble coincée. Ils ont pressé la communauté internationale de remettre au peuple du Kosovo le contrôle sur ses propres affaires internes, parce que c'est l'incapacité de résoudre la question du statut qui oblige les troupes et l'ONU à rester sur place.

Il existe une autre possibilité, que Holbrooke et Kouchner ont soulevée implicitement dans leur article, celle d'envisager une redéfinition majeure du statut du Kosovo. Cependant, une telle politique devrait tenir compte d'une série de conséquences concommittantes et peut-être violentes qui auront un retentissement sur toute la moitié occidentale des Balkans, de la Serbie-et-Monténégro jusqu'à la Bosnie-Herzégovine. La partition du Kosovo est une troisième possibilité, évoquée à l'occasion dans certains milieux serbes comme étant le seul moyen d'être sûrs que les Serbes conservent le contrôle sur une partie au moins de la province. Cette option reconnaîtrait l'échec tant de la communauté internationale que des dirigeants locaux, qui n'auront pas pu résoudre le problème, et l'incapacité du Kosovo de survivre en tant que société multiethnique. À ce titre, la partition serait considérée par bon nombre de personnes comme un échec politique et moral et aurait probablement des conséquences désastreuses pour la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. Il serait également possible de faire du Kosovo un protectorat de l'UE, en lui accordant le statut correspondant. Cette option est politiquement impopulaire dans la plupart des pays de l'UE et semble donc improbable, mais elle pourrait être associée à une promesse d'accession à l'UE, ce à quoi tous les nationalistes des Balkans aspirent. Après tout, il suffit d'examiner l'histoire de l'élargissement de l'UE au cours du dernier quart de siècle pour constater qu'il a été piloté autant par des considérations liées à la politique, comme dans le cas de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, que par des principes économiques. Une chose est sûre : si l'UE devait fermer ses portes aux Balkans pour l'avenir prévisible, la situation sur les plans de la politique et de la sécurité resterait morne et se détériorerait probablement. Si cela devait arriver, les Balkans pourraient devenir au sein de l'Europe ce que l'Amérique latine a longtemps été au sein des Amériques : une zone d'instabilité politique, de marginalité économique et de criminalité endémique.

Mark Biondich est docteur en histoire et travaille actuellement à la Section des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre du ministère fédéral de la Justice, à Ottawa. Il est l'auteur d'un livre et de nombreux articles sur l'histoire et la politique des Balkans.

Commentaire est publié régulièrement par la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du SCRS. Si vous avez des questions sur la teneur du document, veuillez vous adresser au directeur général de la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production à l'adresse suivante : C.P. 9732, Succursale « T », Ottawa (Ontario), K1G 4G4; ou par télécopieur au (613) 842-1312. Consultez notre site Internet pour les numéros antérieurs de *Commentaire* : http://www.csis-scrs.gc.ca

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/8?